

EVALUATION EN TEMPS REEL DE LA PARTICIPATION DU HCR
AUX OPERATIONS¹ POUR LES DEPLACES INTERNES
ET L'APPROCHE SECTORIELLE : ANALYSE DES CONCLUSIONS

I. INTRODUCTION

1. En janvier 2007, le HCR a publié un document intitulé *Cadre politique et stratégie de mise en œuvre : Rôle du HCR dans l'appui à un renforcement de la réponse humanitaire aux situations de déplacement interne*. L'objectif premier de ce document était d'exposer les considérations et les principes clés régissant l'engagement du HCR en faveur des déplacés internes dans le contexte du processus de réforme humanitaire des Nations Unies et, en particulier, dans celui des nouveaux dispositifs institutionnels tels que l'approche sectorielle. Le HCR s'est engagé à passer en revue certains de ses programmes en faveur des déplacés internes et à veiller à ce que les conclusions et recommandations de ces évaluations soit utilisées pour renforcer sa contribution à l'établissement, la planification et la programmation de sa politique générale.

2. En conséquence, entre le 22 avril et le 28 juillet 2007, l'Equipe consultative du HCR pour les déplacés internes et le Service d'évaluation et d'élaboration de la politique générale ont entrepris une série d'évaluations en temps réel (RTE) dans les pays où l'approche sectorielle a été initialement adoptée, c'est-à-dire en République démocratique du Congo, au Libéria, en Ouganda et en Somalie ainsi qu'au Tchad où l'approche sectorielle a été rapidement mise en place après l'évaluation.

3. Les rapports de ces cinq RTE ont été rendus publics² et prennent tout leur sens dans le contexte de ce document. Ils ont également été mis à la disposition de l'évaluation interinstitutions conduite par le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) concernant l'approche sectorielle qui devrait s'achever en 2008.

II. CIBLAGE ET OBJECTIFS DE CE DOCUMENT

4. Ce document fournit une analyse des conclusions des cinq rapports d'évaluation et se compose de deux parties. La première partie examine les questions ayant trait à la performance du HCR et se concentre tant sur le rôle de responsable sectoriel que sur les activités

¹ Opérations au Tchad, en République démocratique du Congo, au Libéria, en Ouganda et en Somalie.

² Ils seront postés sur le site du HCR www.unhcr.org/research sous « Policy Development and Evaluation ».

opérationnelles du Haut Commissariat. La deuxième résume les conclusions qui ont trait à l'ensemble du processus de réforme humanitaire.

5. Il est important de noter que les RTE ont été conduites conformément à la politique du HCR en vigueur concernant les évaluations³. Ce document a déjà été présenté aux cadres supérieurs du HCR qui se penchent sur les questions soulevées dans les conclusions.

III. CONCLUSIONS RELATIVES A LA CONTRIBUTION DU HCR DANS LE CONTEXTE DE L'APPROCHE SECTORIELLE

A. Le HCR en tant que responsable de secteur

6. L'expérience du HCR en tant que responsable de secteur a été modelée par les contextes très différents dans lesquels l'approche sectorielle a été suivie. En général, les équipes d'évaluation constatent que le HCR s'est acquitté correctement de sa tâche et, qu'en particulier, le rôle de chef de file qu'il a assumé dans un secteur s'est traduit par des progrès tangibles dans l'élaboration d'une vision commune parmi les partenaires du secteur et dans le ciblage plus efficace des ressources sur la base des besoins conjointement définis.

7. Néanmoins, les évaluations indiquent également que l'engagement du HCR au niveau de l'approche sectorielle entraîne des défis importants, notamment celui d'identifier et de déployer un personnel expérimenté capable de fournir une direction stratégique à un groupe d'acteurs hétérogènes dans des environnements opérationnels complexes. A cet égard, les équipes d'évaluation ont estimé que la performance du Haut Commissariat avait été quelque peu entravée par des déficiences au niveau des procédures budgétaires et de déploiement d'effectifs.

8. Par ailleurs, il s'est révélé également difficile de déterminer les populations devant être prises en charge par le HCR en tant qu'institution par opposition à la définition de la population cible dans le contexte de l'approche sectorielle. Les équipes d'évaluation ont également estimé que les membres du personnel du HCR sur le terrain s'adaptaient à leurs nouvelles relations avec les membres de groupes sectoriels en tant que partenaires opérationnels, en regard des relations traditionnelles entre le HCR et ses partenaires d'exécution lorsque le HCR assume le rôle d'institution opérationnelle.

B. Le groupe sectoriel de la protection

9. Le niveau accru de responsabilités assumé par le HCR en termes de protection dans le contexte de l'approche sectorielle l'a contraint à assumer un rôle de chef de file, tant au niveau global qu'au niveau des pays, et à élaborer ses propres politiques et programmes de protection pour renforcer directement la protection des personnes relevant de sa compétence.

10. En général, les équipes d'évaluation ont estimé que le HCR avait fait une contribution substantielle et crédible en tant que responsable du groupe sectoriel pour la protection au niveau du terrain et avait réussi à nouer des partenariats et à faciliter l'élaboration de stratégies de

³ Les lecteurs sont priés de noter que les conclusions et recommandations des documents d'évaluation sont celles de l'Equipe d'évaluation.

protection conjointes ayant permis le développement de projets par les membres du groupe sectoriel. On constate en général un niveau élevé d'engagement au sein des groupes de travail du secteur de la protection aux niveaux national et local.

11. Au niveau national, les cadres supérieurs du HCR président en général le groupe sectoriel de la protection afin de diriger l'élaboration des stratégies de protection et de fournir un appui aux groupes sectoriels basés sur le terrain. Sur le terrain, les équipes d'évaluation dépendent largement du personnel détaché et des Volontaires des Nations Unies (VNU). Le personnel ProCap (Capacité stand-by de protection) déployé par le biais du groupe sectoriel global sur la protection, ainsi qu'en vertu d'autres dispositions stand-by, fait une contribution importante.

12. Dans un certain nombre de lieux, des agents centralisateurs et/ou des sous-groupes ont été établis pour des questions spécifiques telles que la protection des enfants, les droits humains la violence sexuelle et sexiste, les terres et les biens et l'ordre public. Les équipes d'évaluation encouragent le HCR et les membres du groupe sectoriel de la protection à assumer une responsabilité plus directe concernant un droit de regard dans la promotion de l'intégration des préoccupations de protection dans l'ensemble des groupes sectoriels.

13. Les activités du groupe sectoriel global de protection dans le domaine des orientations pratiques à l'intention du personnel de terrain sont dignes d'éloges. Les équipes d'évaluation encouragent une participation plus active avec les acteurs du groupe sectoriel de la protection sur le terrain pour contribuer à l'élaboration et à l'utilisation d'instruments visant à évaluer l'impact de leurs programmes sur les populations cibles, y compris les progrès vers des solutions durables au déplacement ainsi que le rétablissement de mécanismes nationaux de protection. Des orientations supplémentaires de terrain sont également nécessaires pour savoir comment mieux travailler avec les partenaires nationaux tels que les organisations non gouvernementales (ONG), les commissions des droits de l'homme et autres acteurs de la société civile afin d'appuyer la restauration d'une capacité nationale de protection ayant pour but d'intégrer les activités du groupe sectoriel de la protection dans les programmes conduits au plan national. Le Libéria a déjà entamé ce processus et devrait être en mesure de fournir quelques leçons utiles pour d'autres opérations.

C. Le groupe sectoriel sur la coordination et la gestion des camps

14. Alors que le Groupe sectoriel sur la coordination et la gestion des camps (CCCM) a été l'un des groupes sectoriels globaux les plus actifs et les plus opérationnels, il n'a pas été activé dans toutes les opérations de pays. Par exemple, l'équipe d'évaluation a estimé que ce groupe sectoriel en République démocratique du Congo n'avait pas été activé partiellement en raison de préoccupations quant à l'institutionnalisation des camps à un moment où la tendance penchait du côté des retours et où les déplacés internes au moment de l'activation de l'approche sectorielle vivaient dans des communautés hôtes – une situation qui s'est désormais modifiée.

15. Les équipes d'évaluation ont estimé qu'il convenait d'instituer une formation permanente concernant les concepts relatifs à ce groupe sectoriel et l'intérêt majeur au niveau de la protection que le groupe sectoriel a à offrir dans le contexte d'une réponse humanitaire. En tant que co-directeur du groupe sectoriel global pour la coordination et la gestion des camps, les équipes encouragent le HCR à poursuivre ses travaux avec les membres du groupe et les Etats

afin de tomber d'accord sur une terminologie et les meilleures pratiques concernant les camps, les sites et autres lieux collectifs destinés aux déplacés internes (centres collectifs, déplacés internes en milieu urbain et déplacés internes dans les communautés hôtes).

16. Concernant l'utilisation du groupe sectoriel CCCM, les équipes par pays du Comité permanent interinstitutions (CPI/Nations Unies) pourraient souhaiter envisager l'activation automatique du groupe sectoriel CCCM de concert avec le groupe sectoriel de protection dans les situations de déplacements massifs ou lorsqu'il convient en tant que sous-groupe du groupe de la protection. Ce lien pourrait éviter de faire face à des lacunes au niveau de la réponse ou à l'établissement de groupes ad hoc sur les concepts CCCM dans les orientations ou les instruments de politique générale adéquats. Les équipes d'évaluations se félicitent des partenariats entre le groupe sectoriel de la protection et le groupe sectoriel CCCM évidents dans la collaboration entre le HCR, le Fonds des Nations Unies pour la population, l'OCHA et l'ONG française CartONG en Ouganda ainsi que dans les activités de gestion de l'information et des profils de déplacés internes au Tchad et en Côte d'Ivoire. Les équipes recommandent le développement ultérieur de ces partenariats.

17. Enfin, l'expérience au Libéria a également souligné la nécessité pour le groupe sectoriel CCCM de couvrir toutes les phases du déplacement, y compris la fermeture des camps. Cela inclut la réhabilitation de l'environnement et la recherche de solutions locales pour ceux qui choisissent de ne pas rentrer.

D. Groupe sectoriel sur les abris d'urgence

18. Les évaluations ont souligné l'importance de la participation du HCR au groupe sectoriel sur les abris d'urgence dans la mesure où il s'agit d'une activité essentielle de survie et de protection qui ne doit pas être vue comme une composante de la fourniture d'articles non alimentaires. C'est particulièrement le cas lorsqu'il faut des abris pour une longue période de temps. Dans certaines des situations d'urgence les plus complexes où le HCR est l'institution chef de file, les évaluations ont indiqué la nécessité d'établir des normes claires pour les nécessaires d'assistance non alimentaire, y compris une orientation quant à la distribution dans des situations où les déplacés internes se sont installés près des autres communautés ayant des besoins d'assistance similaires.

19. Il est évident que le groupe sectoriel des abris d'urgence devrait avoir une composante importante relative au relèvement précoce, ainsi que des plans de stratégie nationale d'hébergement intégrant les besoins en abris temporaires ou permanents pour compléter les réponses sous forme d'abris d'urgence. Citons à cet égard l'exemple du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (UN/Habitat) qui a co-présidé avec le HCR le groupe sectoriel des abris d'urgence en Somalie. L'expérience du UN/Habitat a permis au groupe sectoriel de faire face aux besoins en abris d'urgence tout en travaillant avec les autorités locales et les conseils municipaux en matière de logements de longue durée et de planification urbaine.

E. Mobilisation et gestion des ressources

20. Les rapports d'évaluation indiquent que le HCR doit mieux définir les limites de ses capacités en termes de financement, de ressources matérielles et de personnel qualifié pour déterminer dans quelle mesure le HCR peut faire des contributions additionnelles à la mise en œuvre de l'approche sectorielle. Bien que l'efficacité puisse être améliorée dans les limites de ressources existantes, l'augmentation des responsabilités du HCR en tant que chef de groupe sectoriel, alliée à des attentes extérieures croissantes, soulève la question de savoir si le HCR est en mesure de s'acquitter de sa mission compte tenu des ressources actuelles mises à sa disposition.

21. Lorsqu'on passe en revue l'expérience du HCR à ce jour dans le contexte de l'approche sectorielle, les équipes d'évaluation ont estimé que les bureaux extérieurs faisaient face à des sollicitations accrues du fait des responsabilités et des activités en la matière. Parmi les dépenses administratives additionnelles, il convient d'inclure les nouveaux bureaux, l'établissement de secrétariats au niveau du terrain ou le prêt de fonctionnaires pour un mécanisme de coordination interinstitutions ou une mission intégrée. Les équipes d'évaluation recommandent au HCR de reconsidérer le plafonnement existant pour les dépenses opérationnelles par rapport aux dépenses administratives.

22. Les opérations dans le contexte de l'approche sectorielle impliquant un déplacement induit par un conflit nécessitent un degré élevé de flexibilité opérationnelle en raison d'un environnement souvent peu sûr et du rythme relativement rapide des mouvements de population et des retours. Ces réponses sont d'autant plus difficiles qu'elles se situent dans le cadre d'opérations de gestion à distance. Les évaluations ont souligné que les représentants du HCR dans les pays devaient disposer d'une plus grande marge de manœuvre pour utiliser les ressources afin de répondre à des besoins essentiels imprévus dans leurs domaines de compétence. Les mécanismes de financement actuels, les cycles de programme et les restrictions entre programme annuel et programmes supplémentaires ont considérablement entravé cette marge de manœuvre.

23. A la lumière de ces conclusions, alors que le HCR et les membres du Comité exécutif étudient le budget interne et le Règlement de gestion du Haut Commissariat ainsi que la nouvelle structure budgétaire proposée, les équipes d'évaluation estiment qu'il est important de veiller à ce que cette nouvelle structure permette au HCR d'être plus prévisible, efficace et flexible dans le cadre de l'approche sectorielle. Le HCR et les membres du Comité exécutif pourraient souhaiter étudier des situations telles que celle de la République démocratique du Congo où il a été avancé que l'exigence d'un cycle de financement de six mois a sérieusement porté atteinte à la crédibilité du HCR dans la mesure où il ne pouvait pas participer de façon efficace au processus de planification.

F. Ressources humaines

24. Alors que le HCR continue de renforcer sa capacité globale de réponse d'urgence moyennant des ateliers sur la gestion des situations d'urgence et ses fichiers stand-by avec d'autres organisations, les évaluations ont indiqué que le HCR devait également faire davantage d'efforts pour déployer un personnel expérimenté et capable dans les opérations de terrain suite à

ces déploiements d'urgence. Dans de nombreuses opérations appliquant l'approche sectorielle, les responsabilités de coordination nécessitent le dévouement des fonctionnaires. A cet égard, les équipes d'évaluation reconnaissent l'appui exceptionnel que le HCR reçoit du Conseil norvégien pour les réfugiés, l'un des partenaires importants du HCR.

25. Les équipes d'évaluation recommandent au HCR de passer en revue ses systèmes actuels en matière de création de postes et de déploiement de personnel pour veiller à ce qu'un nombre suffisant de fonctionnaires du HCR, particulièrement expérimentés, puisse être déployé en temps opportun et pendant des périodes de temps adéquates. En outre, les équipes encouragent l'établissement de modèles de dotation en personnel pour les opérations appliquant l'approche sectorielle, y compris des descriptions d'emploi standard et un certain nombre de postes spécifiques pour mettre en œuvre de façon efficace les opérations. En tant que mesure provisoire, les équipes d'évaluation recommandent au HCR d'envisager de renforcer l'appui du Siège au terrain, surtout lorsque l'approche sectorielle vient d'être activée dans une situation particulière.

G. Perfectionnement du personnel

26. Les évaluations ont indiqué que le HCR devrait poursuivre ses efforts pour développer les compétences d'animation de groupes sectoriels, tels que la capacité de conduire l'élaboration d'une stratégie, de s'engager dans des activités de plaidoyer, de mobiliser des ressources, d'organiser des réunions de façon efficace et de gérer les relations supplémentaires existant entre les partenaires du groupe sectoriel. Outre l'intégration d'une formation sur le déplacement interne et l'approche sectorielle, le HCR devrait envisager d'adapter la formation de l'OCHA à la direction de groupes sectoriels et de la diffuser au sein du HCR.

27. Une fois formés, les fonctionnaires doivent être recyclés. Le HCR vient d'ouvrir un site interne qui donne au personnel des informations actualisées sur le rôle du HCR dans les opérations concernant les déplacés internes.

H. Les déplacés internes et le mandat du HCR

28. Les rapports d'évaluation confirment que le rôle renforcé du HCR au titre de l'approche sectorielle eu égard aux déplacés internes n'a pas eu à ce jour de retombées néfastes sur ses responsabilités statutaires concernant les réfugiés. De fait, dans les opérations où l'accent a été mis sur le retour et la réintégration, tant des déplacés internes que des réfugiés, ce rôle renforcé a été vu comme bénéfique pour les rapatriés.

29. Les bureaux du HCR dans les pays devraient être encouragés à éviter la création de structures parallèles traitant des réfugiés et des déplacés internes, particulièrement au niveau de la direction, dans la mesure où les rapports d'évaluation suggèrent que cela pourrait se traduire par une insuffisance au niveau des priorités et de l'intégration des responsabilités en matière d'approche sectorielle.

30. Le HCR a pour mandat de travailler en partenariat avec les gouvernements et d'autres acteurs humanitaires pour assurer la protection et l'assistance des réfugiés. Cela dit, il convient également de rechercher collectivement le traitement équitable de l'ensemble des populations

touchées. Cela est particulièrement important lorsque les réfugiés, les déplacés internes et d'autres personnes relevant de la compétence du HCR sont hébergées à proximité. L'est du Tchad fournit de nombreux exemples notoires à cet égard.

I. Sécurité

31. Dans plusieurs lieux, les équipes d'évaluation ont estimé que du fait des phases de sécurité imposées par le Département des Nations Unies pour la sûreté et la sécurité (UNDSS), le HCR et ses partenaires n'avaient que peu d'accès aux populations touchées, même sous escorte. Il est recommandé au HCR, de concert avec ses partenaires, de consulter l'UNDSS et des missions intégrées pour répondre de façon dynamique aux besoins d'évaluation plus flexibles de sécurité en vue d'équilibrer les préoccupations légitimes en matière de sécurité et un accès sûr maximal aux populations touchées dans des environnements peu sûrs.

32. Les équipes d'évaluation ont reconnu les efforts notables du HCR et d'autres acteurs de l'approche sectorielle pour améliorer les conditions de sécurité des communautés touchées. Parmi les bonnes pratiques, citons la distribution de téléphones portables aux populations prises en charge dans des régions inaccessibles, une collaboration étroite avec les forces de police locales et une coordination avec les missions intégrées pour identifier les préoccupations en matière de sécurité et y répondre.

IV. CONCLUSIONS RELATIVES A LA COORDINATION INTERINSTITUTIONS DANS LE CADRE DE L'APPROCHE SECTORIELLE

33. Compte tenu du caractère récent de l'élaboration et de l'application de l'approche sectorielle sur le terrain et du fait que les nombreux instruments des secteurs globaux mis au point en 2006 viennent tout juste d'être expérimentés dans les opérations par pays, les équipes d'évaluation ont estimé qu'il fallait se montrer prudent pour tirer des conclusions définitives eu égard à son impact ou à son efficacité. Néanmoins, les équipes d'évaluation ont estimé que la réponse de la communauté internationale aux besoins des populations touchées s'était améliorée à des degrés divers, du fait de l'adoption de l'approche sectorielle. Plus précisément, les équipes ont estimé que l'approche sectorielle avait permis d'aboutir au résultat suivant :

- fournir aux équipes par pays du CPI/Nations Unies des visions objectives et orientations communes ;
- éclaircir les rôles et les responsabilités ;
- promouvoir l'échange systématique d'informations et d'idées ;
- normaliser les concepts, les définitions et les rapports statistiques ;
- encourager la mise en commun des instruments et des techniques ;
- renforcer la mobilisation des ressources ;
- renforcer la protection et le plaidoyer humanitaire ; et
- promouvoir un nouvel esprit face à la coordination et à la coopération.

34. Les équipes d'évaluation encouragent le développement ultérieur de la politique générale et de la formation. Il s'agit de points essentiels pour compenser le manque d'engagement d'un certain nombre de parties concernées – y compris certains gouvernements hôtes, de nombreuses ONG nationales et même certains membres des équipes par pays de l'ONU et du CPI.

35. Les équipes d'évaluation ont également estimé qu'au niveau du pays, des questions transversales telles que le VIH/sida, l'environnement et le genre risquent de tomber dans un vide malgré la prolifération de structures et de procédures de coordination qui semblent absorber beaucoup trop de temps et d'énergie sur le terrain. Ce risque est attribué, dans la plupart des opérations examinées, à la faiblesse des mécanismes de coordination intersectorielle, y compris l'analyse et l'échange d'informations inadéquats.

A. Impact sur les personnes relevant de la compétence du HCR

36. Le test décisif, naturellement, sera de savoir si l'approche sectorielle se traduira par des améliorations tangibles, positives et durables pour la vie des populations touchées. Au cours des évaluations, les équipes ont cherché des preuves visibles et anecdotiques afin d'évaluer l'impact de l'approche sectorielle sur les populations prises en charge. Bien que l'impact varie selon le contexte opérationnel, dans chacune des cinq opérations examinées, l'équipe d'évaluation a trouvé une corrélation entre la mise en œuvre de l'approche sectorielle et l'amélioration des normes en matière de protection, d'assistance et de solutions. Ce rapport a déjà souligné l'impact positif du co-parrainage du groupe sectoriel des abris avec UN/Habitat et son projet pilote à Bosasso, au « Puntland » au nord-est de la Somalie. En outre, les initiatives prises par le groupe sectoriel de protection au nord de l'Ouganda – telles que la campagne de défense de la liberté de mouvement et la construction de routes vers les régions de retour – ont contribué au retour de milliers de déplacés internes depuis les camps très peuplés. En République démocratique du Congo, grâce à la coopération étroite du groupe de la protection et au plaidoyer avec la Mission observatrice des Nations Unies, des équipes mobiles des Forces de maintien de la paix ont été déployées sur les sites des déplacés internes à l'est du pays pour améliorer la sécurité. Au Tchad, le groupe sectoriel de la gestion des camps a travaillé avec les comités de déplacés internes et les chefs locaux pour promouvoir l'intégration des déplacés internes dans les communautés locales au lieu de continuer à vivre dans les camps.

37. Les équipes d'évaluation notent toutefois que les données de base requises pour évaluer l'impact de façon approfondie n'étaient pas disponibles lorsque l'approche sectorielle a été lancée, pas plus que les normes et indicateurs adéquats. En outre, la complexité des crises humanitaire est telle qu'il convient d'être prudent dans l'attribution de développements et de tendances spécifiques à une seule variable – l'adoption de l'approche sectorielle.

B. Responsabilité de l'Etat

38. Les principes directeurs des Nations Unies sur les déplacements internes⁴ réitèrent que la responsabilité primordiale de la protection et de l'assistance des déplacés internes incombe aux gouvernements concernés. A ce jour, toutes les réponses sous forme d'approche sectorielle ont été consensuelles, que ce soit face à des catastrophes naturelles ou à des situations humanitaires ;

⁴ E/CN.4/1998/53/Add.2, Nations Unies, 1998

tel a été le cas dans chacun des cinq pays évalués aux fins de ce document. L'expérience au Libéria constitue un exemple utile du caractère central des stratégies gouvernementales et de la participation des gouvernements au sein de l'approche sectorielle.

39. Les équipes d'évaluation recommandent que les orientations opérationnelles du CPI tiennent compte de l'importance pour les coordonnateurs humanitaires des équipes des Nations Unies de consulter le gouvernement hôte avant d'activer l'approche sectorielle, y compris la désignation des interlocuteurs pour chacun des groupes sectoriels proposés au niveau du pays.

C. Nécessité d'orientations additionnelles en matière de politique interinstitutions et d'opérations

40. Des efforts considérables ont été déployés par les membres du CPI et les responsables de groupes sectoriels globaux pour fournir une orientation politique absente au cours des toutes premières phases de la mise en œuvre. En 2007, le HCR a également élaboré ses propres politiques opérationnelles en consultation avec les membres de son Comité exécutif et d'autres partenaires humanitaires. Les équipes d'évaluation encouragent d'autres institutions ainsi que des ONG à faire de même, dans la mesure où il est révélé que ces politiques accroissent la prévisibilité.

41. Les équipes d'évaluation suggèrent également l'élaboration d'orientations pratiques supplémentaires sur les responsabilités spécifiques d'un responsable ou co-responsable de groupe sectoriel au niveau du pays.

D. Transition des secours humanitaires au relèvement et au développement précoce

42. Les questions du relèvement précoce continuent d'être importantes pour le HCR dans la mesure où il s'agit de facteurs clés visant à assurer des solutions durables aux personnes déplacées et affectant en dernière analyse les stratégies de retrait du Haut Commissariat. Les équipes d'évaluation estiment que le HCR doit poursuivre sa participation active au groupe sectoriel chargé du relèvement précoce.

43. Sur la base des conclusions des équipes dans chacune des cinq opérations, les activités de coordination et de programmation du relèvement précoce sont trop importantes pour être considérées comme transversales. La portée globale des réponses inclut systématiquement la phase de transition. Afin de faciliter cette approche plus large, les orientations opérationnelles du CPI devraient être élargies pour couvrir les efforts initiaux de secours ainsi que les phases ultérieures de retour, de réintégration et de relèvement précoce. Les équipes d'évaluation encouragent également tous les efforts faits pour s'assurer que le relèvement précoce soit maintenu comme groupe sectoriel au niveau du terrain, assorti de responsabilités de « tête de ligne » et fournisseur de dernier recours.

E. Partenariats au sein de l'approche sectorielle

44. Ce document a déjà noté l'importance de l'engagement des gouvernements hôtes au sein de l'approche sectorielle. Eu égard aux autres partenaires, les équipes d'évaluation ont trouvé que l'approche sectorielle avait renforcé la communication entre les institutions des Nations

Unies et les ONG internationales et avait contribué à l'établissement d'une vision commune des besoins et des priorités. Dans certaines opérations, cela s'est déjà traduit dans des stratégies communes et dans la mise au point de programmes concrets et d'initiatives visant à combler les lacunes. La disponibilité accrue du Fonds central de réponse d'urgence et/ou de la mise en commun de fonds a permis d'améliorer ce processus.

45. Malgré quelques traces persistantes de scepticisme, les équipes d'évaluation ont noté que les ONG internationales participaient activement à ce processus. Quant aux ONG nationales, leur engagement reste limité et doit donc être encouragé, lorsqu'il convient.

46. Dans un certain nombre des opérations évaluées, des partenariats ont été conclus avec des missions intégrées. Les départements civils des missions intégrées ont assumé des responsabilités de chef de groupe sectoriel. Au Libéria, la Mission des Nations Unies codirige les sous-groupes sur l'ordre public, les terres et les biens ; alors qu'en République démocratique du Congo, la MONUC codirige le groupe sectoriel de protection avec le HCR. Dans l'ensemble, cela a été jugé bénéfique mais il convient encore d'analyser la relation entre l'approche sectorielle et d'autres initiatives visant à promouvoir la cohérence à l'échelle du système des Nations Unies, y compris les missions intégrées, le rôle émergent de la Commission d'établissement de la paix et le concept « Unis dans l'action ».

V. CONCLUSIONS SUR L'APPROCHE SECTORIELLE

47. Le processus de réforme humanitaire représente une tentative audacieuse et imaginative d'améliorer la direction, la prévisibilité, la coordination et l'obligation redditionnelle de la communauté internationale dans le cadre des réponses aux crises humanitaires afin de satisfaire les besoins des personnes touchées par le conflit armé et les catastrophes naturelles. L'approche sectorielle constitue un élément de ce processus et doit être considérée dans le cadre du renforcement du système des coordinateurs humanitaires et du fonctionnement efficace du Fonds central de réponse d'urgence. Néanmoins, les contraintes identifiées par les équipes d'évaluation indiquent que les paramètres initiaux pour l'utilisation de l'approche sectorielle devraient être maintenus jusqu'à plus ample maturation. Pour l'instant, cette approche devrait rester un mécanisme de crise destiné à répondre aux lacunes impliquant un processus de décision basé sur les nécessités du terrain.

48. Les évaluations suggèrent que le processus d'activation de l'approche sectorielle bénéficierait d'une étude plus approfondie. Dans les quatre opérations où cette approche a été mise en œuvre – au Libéria, en Ouganda, en République démocratique du Congo et légèrement plus tard en Somalie -, le sentiment d'appartenance varie considérablement. Chaque opération disposait de sa structure préexistante de coordination, de sa capacité de réponse et de son environnement opérationnel. Ces structures ont, dans une certaine mesure, conditionné le succès de l'approche sectorielle⁵.

⁵ Au Libéria, des structures sectorielles existaient qui ont été facilement adaptées et on a noté une capacité importante de la communauté internationale à la mettre en œuvre. Au nord de l'Ouganda, de nombreux acteurs, y compris le HCR, ont dû établir une capacité et cela a retardé les contributions efficaces pendant presque une année. En Somalie, les contraintes au niveau de la sécurité et de la gestion à distance en limitent encore l'utilisation. En République démocratique du Congo, la sécurité et l'immensité de la région géographique continuent d'entraver l'efficacité.

49. Alors que l'approche sectorielle est régulièrement utilisée pour la plupart des réponses de la communauté internationale face aux catastrophes naturelles, les équipes d'évaluation estiment que son utilisation pour les opérations humanitaires actuelles requiert une évaluation plus approfondie en matière de pré-activation, à la lumière de la complexité politique plus grande et des difficultés au niveau de la sécurité. Pour ces opérations, l'évaluation estime prématuré que cette approche sectorielle devienne un mécanisme de réponse standard.

50. Les équipes d'évaluation estiment que pour être efficace face aux crises humanitaires actuelles, l'approche sectorielle doit offrir davantage que l'existence d'un coordonnateur humanitaire si elle entend apporter une valeur ajoutée. Les équipes suggèrent donc qu'à l'avenir, lorsqu'un coordonnateur humanitaire et l'équipe des Nations Unies et du CPI dans le pays examinent si l'approche sectorielle améliorera la réponse de la communauté internationale, leur analyse doit également inclure :

- 1) L'analyse de l'environnement opérationnel : Il convient d'étudier l'engagement du gouvernement hôte ; l'existence d'un accès sûr suffisant aux populations touchées ; les entraves à l'exécution du programme ; et les considérations en matière de sécurité du personnel sur le terrain qui pourraient en limiter la mise en œuvre.
- 2) L'analyse des ressources nécessaires : Il convient de prendre en considération s'il y a suffisamment d'acteurs humanitaires et du développement disponibles ; et s'il y a suffisamment de donateurs s'engageant à apporter leur appui.
- 3) L'analyse de la capacité de coordination : Il convient d'examiner si les structures de réponse existantes sont efficaces ; si le coordonnateur humanitaire bénéficie d'un appui suffisant pour s'acquitter de ses responsabilités supplémentaires en matière de coordination de manière efficace ; et s'il existe la capacité de fournir une coordination intersectorielle efficace, assumer une coordination pour les questions transversales et assurer la gestion coordonnée des informations, y compris une analyse efficace.

51. Les propositions susmentionnées ont pour but d'accroître la probabilité d'une application couronnée de succès de l'approche sectorielle dans les situations d'urgence actuelles et ne doivent pas être perçues comme suggérant de nouvelles conditions préalables à son utilisation.

52. Concernant la question des ressources disponibles, les équipes d'évaluation ont estimé que la croissance de la réserve globale de ressources en termes de personnel qualifié, de matériel, d'outils opérationnels et de financement par le biais du Fonds central de réponse d'urgence était un développement intéressant et une réussite au plan des activités du groupe de travail sectoriel global à ce jour. Néanmoins, ces évaluations en temps réel indiquent que les besoins de telles ressources continuent d'être plus importants que les ressources mises à disposition.

53. Les évaluations en temps réel du HCR suggèrent également qu'il conviendrait de reconnaître qu'une période de consolidation est nécessaire pour assurer une plus grande efficacité dans les pays où l'approche sectorielle a déjà été activée et recommandent donc qu'une approche plus prudente soit adoptée concernant le rythme de son application ultérieure dans les opérations humanitaires.

54. Finalement, les équipes d'évaluation recommandent que le développement ultérieur de l'approche sectorielle par le CPI tienne compte des conclusions de ce document, des rapports d'évaluation en temps réel connexes, des conclusions de l'évaluation interinstitutions actuelle et des rapports de terrain venant d'autres acteurs participant à l'approche sectorielle.