



UNHCR
The UN Refugee Agency

CENTRALIZED
ES/2018/11

Évaluation des stratégies et des approches du HCR en matière de moyens d'existence

RÉSUMÉ ANALYTIQUE
DÉCEMBRE 2018

Conducted by Tango International

TANGO
INTERNATIONAL
TECHNICAL ASSISTANCE to NGOs

Résumé analytique

Contexte et méthodes

But. La présente évaluation a pour but de réunir en temps voulu des preuves stratégiques sur l'efficacité des programmes de moyens d'existence pour les réfugiés entre 2014 et 2018. Elle permettra d'éclairer et d'orienter la stratégie et la pratique institutionnelles du HCR et de ses partenaires, pour en fin de compte améliorer l'inclusion économique des réfugiés et d'autres personnes prises en charge. Commandée par le Service d'évaluation du HCR, comme évaluation centralisée en application de la politique de 2016 en la matière, elle remplit un double but d'apprentissage et de responsabilité au sein de l'Organisation. C'est ainsi que *Technical Assistance to Non-Governmental Organizations (TANGO) International*, choisi par appel d'offres, a procédé à une évaluation indépendante, et fondée sur la théorie, du portefeuille mondial de moyens d'existence.

L'évaluation est destinée à l'Équipe de hauts responsables du HCR, à l'Unité chargée des moyens d'existence et de l'inclusion économique, à la Division de la résilience et des solutions, aux Bureaux régionaux, aux bureaux-pays et à leurs partenaires. Les destinataires secondaires comprennent d'autres acteurs humanitaires et de développement travaillant pour les réfugiés.

Cette évaluation intervient à un moment opportun, compte tenu des discours au plan international entourant la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants et le Pacte mondial sur les réfugiés, ainsi que le Cadre d'action global pour les réfugiés et la nouvelle méthode de travail établissant un lien entre les acteurs humanitaires et les acteurs du développement. Au plan institutionnel, elle revêt une importance particulière pour le HCR qui est engagé dans des processus de changement, comme l'approche pluriannuelle/multipartite, et qui cherche à mieux se placer comme partenaire stratégique et défenseur de l'idée de moyens d'existence pour les réfugiés. Elle est aussi très importante au plan interne, compte tenu de la Stratégie globale 2019-2023 et de la note conceptuelle sur les moyens d'existence et l'inclusion économique, ainsi que des changements en cours concernant les moyens d'existence. Parmi ces changements, il y a la création de la Division de la résilience et des solutions au Siège, le changement en faveur de l'« inclusion économique », la nouvelle approche basée sur le marché dans les principes directeurs sur les moyens d'existence, ainsi que l'examen et la révision des normes arrêtées depuis 2015 pour les critères minimums des programmes de moyens d'existence. En 2018, le budget total pour les moyens d'existence au niveau mondial se chiffrait à 70,7 millions de dollars E.-U. pour des programmes dans 75 pays. Les interventions les plus courantes du HCR pour les moyens d'existence comprennent : la formation professionnelle, des interventions en matière agricole et des possibilités de moyens d'existence pour les artisans.

Les trois principales questions d'évaluation (KEQ) sont les suivantes :

- **KEQ 1** : Dans quelle mesure les interventions pour les moyens d'existence, financées par le HCR, sont efficaces pour la réduction des risques de protection, le renforcement de la résilience et l'amélioration des niveaux d'emploi, de revenus et/ou d'épargne chez les personnes visées ?
- **KEQ 2** : Quel est le degré de corrélation entre les résultats souhaités des programmes de moyens d'existence et une forte adhésion aux normes relatives aux critères minimums des programmes de moyens d'existence du HCR ?
- **KEQ 3** : Quels sont les différents rôles joués par le HCR dans les programmes de moyens d'existence ? Dans ces rôles, qu'est-ce qui a fonctionné, qu'est-ce qui n'a pas fonctionné ? Quelles sont les leçons devant être tirées pour la prochaine stratégie de moyens d'existence ?

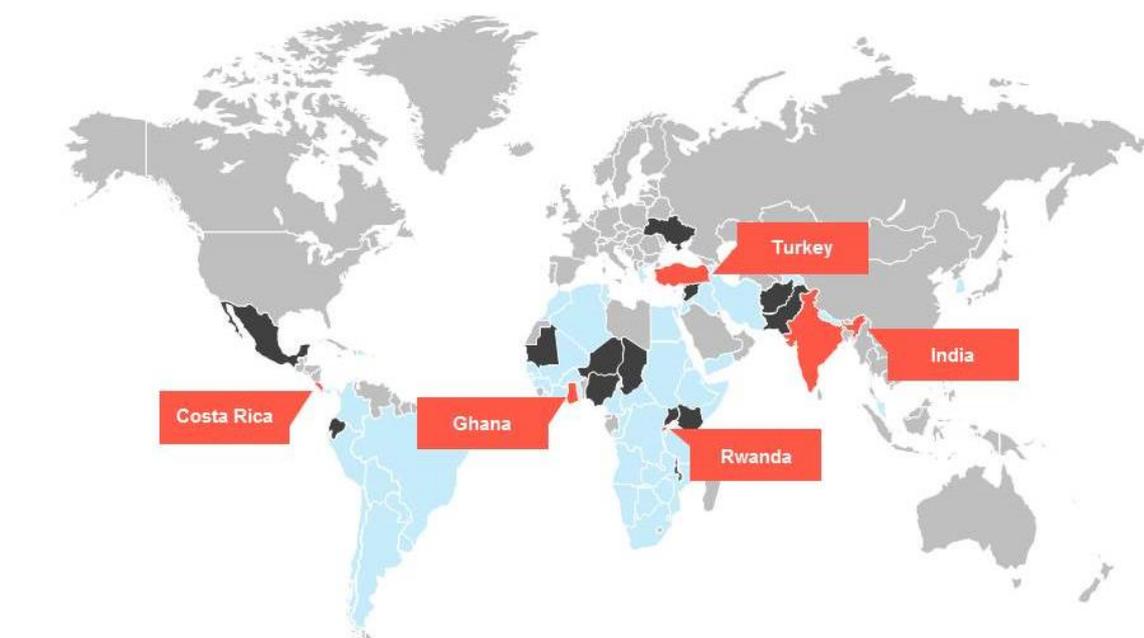
Méthodes. TANGO a utilisé une approche combinant plusieurs méthodes pour intégrer des données primaires et secondaires issues de diverses sources tant internes qu'externes, et à divers niveaux de l'Organisation. Les principales méthodes comprennent une revue documentaire complète des données secondaires et de la littérature, et une collecte des données qualitatives et quantitatives primaires. Les données secondaires comprennent plus de 1 100 documents d'information et de programme reçus. Il

s'agit de documents spécifiques aux pays faisant l'objet de l'étude de cas ainsi que de documents d'information pour l'évaluation, des données de suivi de Focus, des indicateurs de suivi des moyens d'existence, le cas échéant (la base de référence étant de 30 pays), et des données et rapports internes et externes (communiqués par le HCR) relatifs à la stratégie globale de moyens d'existence.

Pour collecter les données quantitatives primaires, cinq opérations, objet de l'étude de cas, ont été visitées et des entretiens téléphoniques ont eu lieu avec le personnel des programmes de moyens d'existence de 13 autres pays. Des études de cas ont été effectuées en République de Turquie (Turquie), au Rwanda, en Inde, au Costa Rica et au Ghana, impliquant des entretiens entre les principaux informateurs et le personnel du HCR, des partenaires (opérationnels et d'exécution), des autorités publiques à divers niveaux, le secteur privé et d'autres parties prenantes ; des discussions avec des groupes témoins de bénéficiaires des programmes de moyens d'existence ; et des entretiens approfondis avec les bénéficiaires, dont certains constituent des modèles de réussite ou des déviants positifs. Les données quantitatives primaires proviennent d'une enquête en ligne auprès du personnel dans 74 pays sur les 75 formant le portefeuille mondial du HCR pour les moyens d'existence. Dans le cadre de l'enquête en ligne, les personnes interrogées disposaient d'un espace pour faire des observations qualitatives. La figure ci-dessous résume les méthodes d'évaluation.

Résumé des méthodes d'évaluation et de l'échantillon mondial

L'évaluation a couvert **74 bureaux-pays** par une combinaison de méthodes : les membres du personnel de ces bureaux-pays ont rempli en ligne un questionnaire (au total 102 personnes). **Cinq bureaux-pays** ont fait l'objet **d'une étude de cas en profondeur**. Dans **13 bureaux-pays**, des membres du personnel ont été interrogés au téléphone.



■ Enquête en ligne au niveau des pays ■ Étude de cas

■ Membres du personnel des bureaux-pays interrogés au téléphone

Au total, pour collecter les données qualitatives, il a fallu 463 participants aux groupes de discussion, 63 entretiens en profondeur avec les bénéficiaires et des entretiens avec 281 membres du personnel du HCR et d'autres parties prenantes (principaux informateurs).

Approche de résilience

Le cadre de résilience adopté pendant la phase de démarrage est le prisme utilisé pour décrire et expliquer bon nombre de résultats et les principales conclusions. S'alignant sur le Pacte mondial sur les réfugiés, la résilience sert de cadre pour cette évaluation, en ce qu'elle établit un lien entre l'objectif affirmé d'inclusion économique avec le mandat à deux volets de l'Organisation, consistant à assurer la protection et à trouver des solutions permanentes.

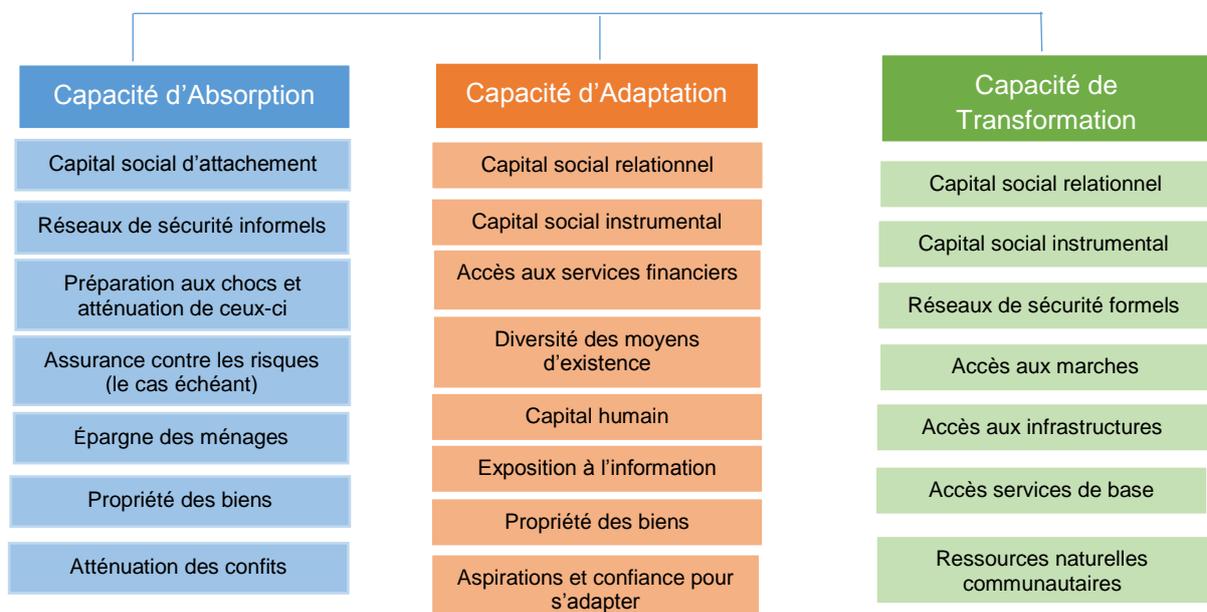
LE HCR DÉFINIT LA RÉSILIENCE COMME ÉTANT L'APTITUDE DES PERSONNES, DES MÉNAGES, DES COMMUNAUTÉS, DES INSTITUTIONS ET SYSTÈMES NATIONAUX À PRÉVENIR ET ABSORBER DES CHOCS ET À S'EN REMETTRE, EN CONTINUANT DE FONCTIONNER ET DE S'ADAPTER DE MANIÈRE À CONTRIBUER À LONG TERME À RÉALISER UN DÉVELOPPEMENT DURABLE, À ASSURER LA PAIX ET LA SÉCURITÉ ET À PRÉSERVER LES DROITS HUMAINS.

Renforcer la résilience signifie améliorer la capacité de résilience au niveau des ménages, des communautés et des systèmes. La capacité de résilience est la possibilité de mener des actions proactives ou de mettre en place des systèmes permettant aux ménages et communautés de faire face aux chocs ou au stress. La capacité et les interventions de résilience dépendent du contexte. TANGO a travaillé avec des partenaires internationaux de développement pour identifier et mesurer trois types de capacité de résilience, à savoir la capacité d'absorption, la capacité d'adaptation et la capacité de transformation, avec les éléments correspondant ou indicateurs de capacité (présentés dans le tableau ci-dessous).

- La **capacité d'absorption** est l'aptitude des ménages et communautés à minimiser l'exposition aux chocs, si possible, et à s'en remettre rapidement après y avoir été exposés.
- La **capacité d'adaptation** est l'aptitude des ménages et communautés à faire des choix proactifs et éclairés sur leurs vies et leurs stratégies diversifiées de moyens d'existence en fonction de l'évolution de la situation.
- La **capacité de transformation** représente les changements au niveau du système permettant une résilience soutenue, comme les mécanismes formels de sécurité, l'accès au marché, les infrastructures et les services essentiels.

Éléments de la Capacité de Résilience

Cadre de mesure



Résultats et conclusions

Efficacité (KEQ 1)

PRINCIPAUX RÉSULTATS :

Efficacité et impact. Les indicateurs révisés de suivi pour les moyens d'existence (résultats de 15 pays) associés aux résultats de l'enquête en ligne et aux entretiens avec les principaux informateurs sur la question de l'impact montrent que les bénéficiaires ont connu au moins une légère augmentation du niveau de leurs revenus, de leur épargne et de leur accès à l'emploi et aux possibilités d'affaires. Les résultats concernant l'impact s'appliquent à un petit nombre de personnes prises en charge dans chaque programme. Pour ce qui est de l'impact dans les domaines comme l'accès au prêt dans une institution financière et l'accès à l'emploi formel et à long terme, les résultats sont variables.



Les diverses sources de données montrent que les programmes de moyens d'existence contribuent positivement au bien-être des ménages et à des résultats en matière de protection comme la sécurité alimentaire, l'éducation des enfants, la sécurité, la réduction des cas de violences sexuelles et de genre et la responsabilisation. L'impact dans d'autres domaines relevés par les personnes ayant participé à l'enquête en ligne concerne l'amélioration des compétences personnelles, des compétences essentielles, la responsabilisation d'une manière générale, permettant aux ménages d'être en mesure de prendre de meilleures décisions sur leur avenir.

L'enquête en ligne a permis d'avoir des anecdotes sur l'impact observé par le personnel. En voici quelques exemples :

- **Des groupes d'épargne fournissent des financements et assurent la protection sociale en Tanzanie :** « La création de groupes d'épargne a permis, non seulement d'offrir des possibilités économiques aux réfugiés, mais aussi d'assurer leur protection sociale. La formation professionnelle et des projets agricoles, impliquant des réfugiés et des membres des communautés d'accueil, ont favorisé la coexistence pacifique ».
- **Autonomie grâce aux moyens d'existence agricoles en Angola :** « Malgré l'insuffisance des financements, l'opération en Angola a encouragé et aidé les réfugiés à mener des activités favorables à leur autonomie ... Des paysans ont pu tirer des revenus de la vente des légumes produits dans leurs champs, tandis que d'autres se sont engagés dans des activités commerciales. Leur niveau de revenus s'est augmenté et la qualité nutritionnelle au niveau des ménages s'est améliorée ».
- **Des actions de plaidoyer assurent l'égalité d'accès aux services financiers au Paraguay :** « Grâce au plaidoyer du HCR, les personnes relevant de sa compétence ayant le profil d'entrepreneur peuvent désormais avoir accès sans frais aux cours de formation et aux orientations techniques de Fundación Paraguaya. Les réfugiés reconnus peuvent aussi avoir accès au micro-crédit dans les mêmes conditions que les nationaux ».

Toutes les études de cas ont permis de collecter des données qualitatives primaires des bénéficiaires et des parties prenantes, qui ont confirmé les résultats susmentionnés, à savoir que certains bénéficiaires ont en fait augmenté leurs revenus, amélioré le bien-être de leurs ménages et créé des emplois pour d'autres, même si l'impact économique mesurable est, d'une

manière générale, très modeste. L'Équipe d'évaluation estime que les moyens d'existence constituent l'un des meilleurs moyens de promouvoir la protection des réfugiés.

Renforcer la résilience face aux chocs. Il ressort de la présente étude que les personnes relevant de la compétence du HCR font face à des niveaux élevés de choc et de stress, ce qui a pour effet d'inhiber leur développement en termes de moyens d'existence, ainsi que leur progrès vers l'autonomie. En moyenne, ces personnes ont subi en zones urbaines 2,9 types de chocs ou de facteurs de stress (sur cinq) au cours des cinq dernières années, tandis que celles logées dans des camps ont subi en moyenne 3,4 (sur cinq). Les types de facteurs de stress les plus courants que subissent les personnes relevant de la compétence du HCR sont des chocs économiques/politiques et des chocs liés à la protection. La grande majorité des membres du personnel travaillant pour les moyens d'existence (91 %) ont indiqué que ces chocs et facteurs de stress avaient d'importants effets sur les résultats de leurs programmes. Une approche de résilience est importante, car elle permet d'aider les personnes prises en charge à éviter de perdre face aux chocs les revenus tirés de leur participation aux programmes de moyens d'existence.

Étant donné que le HCR intervient dans des contextes évolutifs, avec des niveaux élevés de choc, une stratégie de résilience permet aux programmes de passer d'une approche humanitaire à une approche de développement dans les régions théâtres de crises prolongées et de facteurs chroniques de choc. Par exemple, pour aider les bénéficiaires des programmes de moyens d'existence victimes de chocs, le HCR peut leur faire des transferts monétaires pour éviter qu'ils ne vendent en catastrophe leurs moyens de production, en attendant la reprise des programmes ordinaires. Les personnes ayant participé à l'enquête en ligne, notamment au Mali, au Kenya (milieu urbain), en Gambie, au Tchad, ont parlé de la nécessité de ce type d'approche stratégique et de plans d'urgence dans leurs milieux opérationnels complexes.

« Les interventions pour les moyens d'existence ont donc lieu dans des milieux fragiles, instables, imprévisibles, complexes et affectés par des conflits, raison pour laquelle des programmes intégrés sont mis en place pour combler certaines des lacunes constatées ». ~ Membre du personnel du HCR au Soudan du Sud

À travers cette évaluation, TANGO a pu constater d'une manière probante que les programmes pour les moyens d'existence renforcent la capacité de résilience des ménages et des communautés de personnes relevant de la compétence du HCR et des systèmes nationaux, même si cela n'est pas explicitement mentionné dans les stratégies des programmes. Des exemples de capacité de résilience, obtenus à l'issue d'entretiens avec le personnel du HCR et des études de cas, sont les suivants :

- **Capital social d'attachement en Inde (capacité d'absorption) :** Le processus d'organisation des groupes dans le programme a permis d'augmenter le capital social d'attachement au sein de communautés de réfugiés. Ainsi, ceux-ci se sentent en mesure de mieux faire face aux défis quotidiens et à d'importants chocs frappant leurs ménages (comme la maladie ou la mort), grâce à l'aide de leurs amis et de leurs voisins.
- **Capital social relationnel en Ouganda (capacité d'adaptation) :** Certains réfugiés ont eu un meilleur accès à la terre parce qu'ils ont négocié avec des membres des communautés d'accueil avec lesquels ils ont noué des relations grâce à des projets de moyens d'existence.
- **Constitution d'un capital humain et de réseaux sociaux dans le sud du Mexique (capacité d'adaptation) :** La formation technique et professionnelle a permis aux demandeurs d'asile et aux réfugiés d'acquérir des compétences et des réseaux sociaux grâce auxquels ils ont trouvé des emplois.
- **Résolution communautaire des conflits et cohésion sociale en Éthiopie (capacité d'absorption) :** Le programme encourage la coexistence pacifique entre les réfugiés et les membres des communautés d'accueil grâce à la formation de coopératives d'agriculteurs regroupant les deux communautés.

- **Diversification des moyens d'existence au Malawi (capacité d'adaptation) :** Les personnes prises en charge ont diversifié leurs activités grâce aux revenus obtenus dans des programmes de moyens d'existence. Par exemple, un bénéficiaire élevant de la volaille a diversifié ses activités en produisant des porcs à des fins commerciales.
- **Épargne et crédit communautaire mis en place dans l'opération en Ouganda pour le Soudan du Sud (capacité d'absorption) :** Le programme de développement des microentreprises agricoles et non agricoles a contribué à la création d'associations d'épargne et de prêt dans des villages. Ces structures de crédit communautaire ont fourni un capital de démarrage à ses membres qui ont ainsi créé des microentreprises, et bon nombre peuvent satisfaire leurs besoins essentiels.
- **Accès aux services et aux marchés en Turquie (capacité de transformation) :** Le programme a travaillé avec l'institution nationale *Vocational Qualifications Authority* pour veiller à ce que les personnes prises en charge aient accès aux certifications et aux emplois correspondant à leurs compétences et à leur expérience.

Facteurs internes des résultats. Les principaux facteurs internes entravant l'efficacité et l'efficience sont : l'insuffisance des budgets-programmes et les obstacles liés au cycle de projet d'un an. Comme indiqué par le personnel travaillant pour les moyens d'existence au niveau mondial, les facteurs internes dominants qui gênent l'efficacité sont : l'insuffisance du budget (62 %), les obstacles liés au cycle budgétaire d'un an (41 %) et l'analyse de la situation qui n'est pas appliquée comme il se doit au modèle d'intervention (19 %). Les cinq études de cas confirment ces résultats. Chaque année, les programmes dépensent d'une manière inefficace le peu de temps et de ressources dont ils disposent sur des plans et des rapports répétitifs, notamment pour remplir les critères minimums. D'une année à l'autre, les programmes ont peu d'assurance sur les ressources, ce qui limite leur capacité à mettre au point des plans pluriannuels, et le personnel des opérations en ressent une certaine frustration.

Les facteurs internes d'efficacité et d'efficience des programmes sont : la capacité des équipes pour les moyens d'existence, la coopération à l'intérieur du bureau, l'appui des responsables du bureau-pays et la stratégie du bureau-pays pour des changements plus innovants dans l'approche l'inclusion économique. En Turquie, par exemple, il existe une équipe pour les moyens d'existence de taille réduite mais très compétente. Cette équipe a mis en place une voie d'orientation avec des équipes de protection afin de promouvoir l'emploi durable pour les plus vulnérables parmi les personnes prises en charge. Le bureau du HCR au Costa Rica a ajusté ses structures internes pour intégrer la protection et les solutions durables dans une division comprenant deux unités, permettant ainsi une meilleure coordination et une meilleure intégration entre les équipes de protection et les équipes pour les moyens d'existence. Le changement en faveur d'une approche de partenariat stratégique pour les moyens d'existence a été possible au Rwanda grâce à l'appui des responsables et à une stratégie à l'échelle du bureau-pays qui considère les réfugiés comme étant des contributeurs autonomes au développement du pays.

Bon nombre de programmes ont adapté les activités de moyens d'existence pour améliorer les résultats concernant ces moyens d'existence et la protection. C'est ainsi qu'ils ont établi clairement un lien entre la formation professionnelle et les marchés de l'emploi, encouragé l'intégration des réfugiés et des communautés d'accueil et fait des ajustements aux activités d'inclusion financière pour réaliser des résultats positifs. Toutefois, l'Équipe d'évaluation estime que l'assistance en espèces fournie par le HCR peut mieux être utilisée pour résolument assurer l'inclusion financière en faveur des personnes relevant de sa compétence. Elle reconnaît que les équipes de l'assistance en espèces et les équipes des moyens d'existence ont déjà commencé à travailler ensemble sur cette question.

« Nous envisageons ces questions [de transfert monétaire inconditionnel] sous l'angle juridique. Il faut du temps pour les envisager sous l'angle économique et de responsabilisation. Nous avons toujours à l'esprit la protection, et non le marketing et la responsabilisation des individus pour

Les études de cas et les entretiens avec les principaux informateurs montrent que l'efficacité et l'efficience des programmes augmentent lorsqu'ils sont conçus sur la base d'une analyse en profondeur des marchés et de l'expérience des participants et des autres parties prenantes. De telles évaluations reposent sur des éléments des critères minimums, structure que toutes les études de cas ont jugée utile dans l'ensemble (voir les principaux résultats de la question KEQ 2 ci-dessous). **Toutefois, l'Équipe d'évaluation estime que, même avec de bonnes normes en place, la mise en œuvre de ces normes, ainsi que la qualité et l'efficacité des programmes d'une manière générale, continue d'être confinée dans un cycle de projet d'un an.**

Facteurs externes des résultats. Les facteurs externes d'efficience et d'efficacité sont : la capacité des partenaires (qui est aussi liée à leur choix qui est une question interne) et les cadres favorables au plan juridique et économique. D'après les entretiens avec les principaux informateurs membres du personnel du HCR, le choix de partenaires ayant une faible capacité est dû à la précipitation dans la sélection en raison du cycle de projet d'un an et à la préférence pour les partenaires traditionnels ou connus comme les ONG humanitaires, au détriment des ONG ayant de l'expertise en matière de développement. L'Équipe d'évaluation estime que les équipes pour les moyens d'existence au niveau des opérations-pays ont besoin d'élargir les partenariats opérationnels et d'être guidées dans le choix des partenaires du secteur privé et des partenaires du développement.

L'état d'esprit des personnes prises en charge constitue un autre facteur de résultats. Une opération sur cinq estime que l'accès aux interventions en espèces et à d'autres types d'assistance fait obstacle aux désirs des personnes prises en charge de participer aux activités pour les moyens d'existence. L'Équipe d'évaluation estime qu'il faut que le HCR évalue la manière dont la dépendance vis-à-vis de l'assistance humanitaire (du HCR ou d'autres partenaires) et ses propres messages sur la vulnérabilité et les solutions durables contribuent au désir des personnes relevant sa compétence de s'engager dans les activités pour les moyens d'existence.

Renforcer les systèmes de surveillance pour mesurer l'impact et la résilience. TANGO reconnaît les processus en cours et les défis liés à la mise au point d'un système de surveillance des programmes pour les moyens d'existence. Le HCR a réalisé d'importants progrès dans la mise en œuvre d'un système amélioré. L'aptitude à montrer l'impact est entravée par le manque d'un système approprié de mesure de performance et d'impact ainsi que l'absence d'indicateurs d'impact à l'échelle du système. Pour les données Focus, consistant dans une large mesure en des indicateurs de rendement, l'Équipe d'évaluation estime qu'il y a de graves problèmes liés à la qualité des données et à l'incohérence dans leur collecte. Au vu des défis liés aux données Focus, il est important que le HCR commence à suivre les activités de moyens d'existence par des moyens autres que Focus, grâce aux indicateurs révisés de suivi. Ces indicateurs fournissent à l'Organisation des preuves cruciales sur les réalisations au-delà des indicateurs du niveau de rendement. Le système révisé de suivi des moyens d'existence a également amélioré la qualité des données sous bon nombre d'aspects, en fournissant des fichiers de référence normalisés pour les indicateurs et en constituant un échantillon transversal de 100 à travers les opérations. Grâce au partenariat avec le Centre commun de données de la Banque mondiale, le HCR a pu améliorer son expertise et sa capacité en matière de collecte des données sur les ménages, et il pourrait y avoir d'autres possibilités de suivi commun.

En outre, d'importantes contributions du HCR, dans son rôle de facilitation avec les gouvernements et le secteur privé, ne sont pas prises en considération dans les rapports qui ne s'intéressent qu'aux bénéficiaires directs. Étant donné que le secteur des moyens d'existence au HCR intéresse de plus en plus les partenaires opérationnels et nécessite davantage un renforcement des capacités, et que le système de surveillance continue de s'améliorer, de nouveaux indicateurs d'impact et de résultats doivent être mis au point pour mesurer les changements au niveau du système.

CONTRIBUTIONS DES CRITÈRES MINIMUMS À L'EFFICACITÉ (KEQ 2)

PRINCIPAUX RÉSULTATS :

C'est en février 2015 que le HCR a publié pour la première fois les Critères minimums pour les programmes de moyens d'existence pour une responsabilité accrue et une assurance qualité dans les programmes de moyens d'existence. Il a toutefois reconnu la nécessité de modifier et d'adapter les orientations fixées depuis lors.

La grande majorité des personnes ayant participé à l'enquête en ligne considère chaque élément des critères minimums comme contribuant aux résultats qu'elles souhaitent pour les moyens d'existence et la protection. Beaucoup d'opérations ont apprécié la structure fournie par les critères minimums, qui améliore la conception, l'efficacité et l'efficacé, ainsi que la qualité des activités. L'analyse des marchés et des chaînes de valeur, les plans stratégiques pour les moyens d'existence, les orientations sur l'expertise requise du personnel pour les moyens d'existence et les éléments de ciblage sont considérés comme les facteurs les plus utiles. La faible capacité des partenaires du HCR (liée à leur choix) est le défi le plus courant dans la mise en œuvre des critères minimums, tout comme l'insuffisance des financements pour notamment couvrir les frais d'évaluation en cours du marché.

Nombre d'opérations ont besoin d'orientation technique et d'appui pour procéder d'une manière rigoureuse à l'évaluation, au suivi et à la mesure d'impact. Le cas échéant, les activités fondamentales d'évaluation et de suivi ont été considérées comme utiles, même si la qualité et la disponibilité des activités de suivi connaissent souvent des entraves liées à la capacité des partenaires, aux ressources et au délai d'un an.

« D'une manière générale, le HCR est limité dans ses activités de suivi et d'évaluation et il est impératif de disposer d'un personnel dédié dans ce domaine » ~ Membre du personnel du HCR au Cameroun

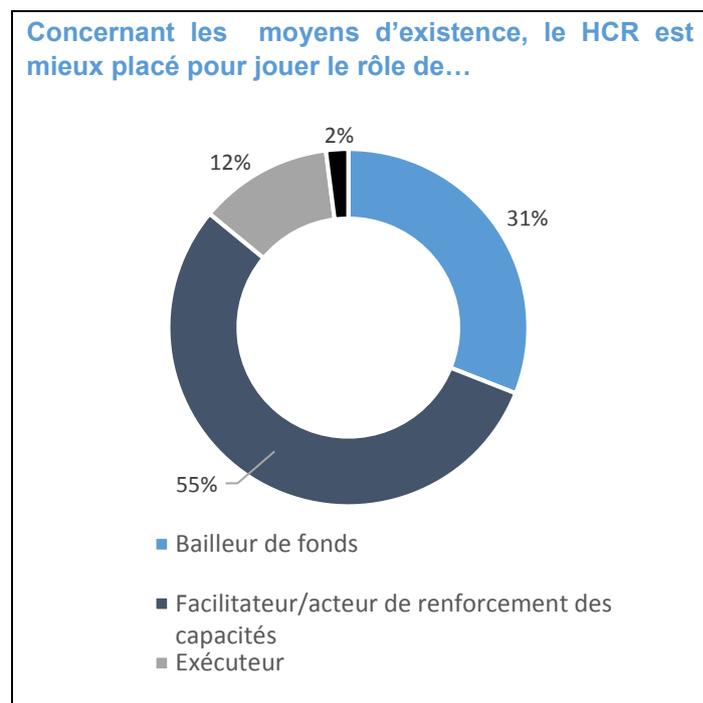
En ce qui concerne les orientations pour la mise en œuvre future des programmes de moyens d'existence, l'Équipe d'évaluation juge dans l'ensemble approprié, le changement en faveur des Normes minimales pour la reprise économique (MERS).

RÔLE DU HCR DANS LES ACTIVITÉS POUR LES MOYENS D'EXISTENCE (KEQ 3)

PRINCIPAUX RÉSULTATS :

La plupart des opérations du HCR pour les moyens d'existence reconnaissent le rôle important que joue l'Organisation dans la coordination avec les acteurs gouvernementaux et du développement, notamment le plaidoyer pour des politiques au niveau national. Il ressort de l'évaluation que des améliorations peuvent être faites dans la coordination des opérations avec les prestataires de services financiers.

Plus de la moitié des opérations pensent que le HCR est mieux placé comme facilitateur et/ou acteur de renforcement des capacités dans leur contexte, en ce qu'il noue des partenariats et coordonne avec d'autres parties prenantes pour inclure les réfugiés dans leurs programmes (voir la figure ci-dessous).



Source : Enquête d'évaluation, octobre 2018.

Bon nombre d'opérations considèrent ce rôle comme relevant d'une vision à long terme, même si elles s'inquiètent du fait que l'Organisation serait ainsi amenée à intervenir de moins en moins sur le terrain.

Les membres du personnel du HCR pour les moyens d'existence y voient clairement un avantage comparatif pour leur travail. Le HCR connaît les réfugiés et le cadre juridique plus que tout autre acteur humanitaire ou de développement.

Les autres thèmes sur les raisons pour lesquelles le HCR devrait s'impliquer dans les activités de moyens d'existence sont les suivants : Le HCR peut orienter la politique sur l'inclusion économique. Le HCR est bien placé pour servir de trait d'union entre les actions humanitaires et les actions de développement en matière de moyens d'existence pour les réfugiés. Le HCR

devrait être le coordonnateur principal/l'organisateur en chef des activités de moyens d'existence pour les réfugiés. Enfin, il devrait continuer à mener des activités de protection sous l'angle de l'inclusion économique, même s'il doit éviter d'exagérer la protection, car la mise en œuvre des activités de moyens d'existence suppose une certaine responsabilisation.

« Étant donné que nous finançons les opérations, nous (HCR) devons passer d'une implication active à un rôle de facilitation, de coordination et de plaidoyer. Nous devons plutôt aider les systèmes existants des parties prenantes à mieux rendre service aux réfugiés ... et aux nationaux dans le cadre d'une approche holistique et globale ». -Membre du personnel du HCR au Sénégal

Durabilité, adaptabilité et milieux favorables. Les deux tiers (67 %) des personnes interrogées ont estimé que la durabilité de leurs programmes de moyens d'existence était improbable (si le HCR mettait fin à ses financements). Cela étant, bon nombre d'opérations passent à des approches orientées vers le développement et à des approches à l'échelle du système. Des approches conjointes avec des organismes des Nations Unies et d'autres acteurs gouvernementaux, de développement et du secteur privé semblent se multiplier dans les opérations. L'Équipe d'évaluation estime qu'il est possible d'apprendre de ces partenariats et de les élargir. Le HCR a un rôle important à jouer comme responsable de la coordination du secteur des moyens d'existence, dans la mesure où les réfugiés sont impliqués dans ce secteur. Le HCR doit prendre part aux discussions sur le lien entre l'action humanitaire et l'action pour le développement et les situations de réfugiés, car il connaît ceux-ci. Il doit prendre part aux débats non seulement sur la protection des réfugiés mais aussi sur leurs moyens d'existence et leur inclusion économique.

L'analyse des contextes politique et économique montre les principaux obstacles rencontrés et l'instabilité des milieux opérationnels où le HCR met en œuvre ses programmes, ce qui se rapproche étroitement de l'analyse faite ci-dessus sur la résilience et les chocs. Dans des milieux politiquement

et économiquement favorables, le HCR joue au mieux un rôle de facilitateur, en mettant en relation les personnes relevant de sa compétence avec les systèmes gouvernementaux et du secteur privé. Le potentiel d'extension est le plus important dans de tels contextes, si on travaille sur les capacités de transformation et les changements institutionnels. Par contre, dans les milieux politiquement et économiquement défavorables, le HCR se focalisera sur la protection et les réseaux de sécurité, c'est-à-dire les capacités d'absorption. Dans un tel contexte, il continuera d'intervenir pour poser les bases de l'autonomie et du développement par la satisfaction des besoins essentiels (comme l'éducation) et le plaidoyer auprès des acteurs gouvernementaux, du secteur privé et du développement ainsi qu'auprès des donateurs pour qu'ils investissent sur les moyens d'existence pour les réfugiés.

Évaluation générale

L'évaluation montre que la Stratégie globale pour les moyens de subsistance (2014-2018), avec l'accent qu'elle met sur l'inclusion économique et les activités basées sur les marchés, **a provoqué un changement positif au niveau du portefeuille mondial des interventions pour les moyens d'existence**. Les programmes des moyens d'existence du HCR ont accru les partenariats avec les acteurs gouvernementaux et du développement, notamment avec d'autres organismes des Nations Unies. Ils apprennent de nouvelles méthodes de travail avec le secteur privé, les prestataires de services financiers et diverses entités gouvernementales, et s'adaptent à ces méthodes. Dans bon nombre d'opérations-pays, des liens conceptuels ont été établis pour mettre en rapport les mandats de protection et de solutions durables avec les moyens d'existence. Dans beaucoup de cas, les équipes pour les moyens d'existence travaillent ensemble en vue de promouvoir ces moyens au bénéfice des personnes vulnérables relevant de la compétence du HCR.

Toutefois, d'importants défis limitent l'impact et l'étendue des programmes du HCR pour les moyens d'existence. Le cycle budgétaire annuel, la modestie des budgets, le mauvais choix des partenaires/la faible capacité de bon nombre d'opérations sont les principaux facteurs qui limitent l'efficacité, la durabilité et la portée des interventions. Le climat politique, le cadre juridique, le milieu sécuritaire, l'environnement et le contexte économique ont d'importants effets sur le résultat final de l'inclusion économique des réfugiés. Étant donné que la plupart des programmes du HCR sont exécutés dans des situations de déplacement prolongées, le contexte opérationnel continuera d'être marqué par des chocs, raison pour laquelle un cadre de résilience est essentiel.

TANGO reconnaît qu'à l'avenir, l'une des questions fondamentales pour la stratégie de moyens d'existence consistera non pas à se demander comment procéder pour les moyens d'existence mais à chercher à savoir si le HCR devrait s'engager dans les moyens d'existence. L'Équipe d'évaluation conclut que la réponse à cette question est oui, le HCR devrait s'engager dans les moyens d'existence, mais en y jouant un rôle stratégique. L'Organisation jouit d'un avantage comparatif en ce qu'elle connaît les réfugiés ainsi que les cadres juridiques favorisant mieux l'autonomie des réfugiés. **Le HCR doit jouer le rôle clé de facilitateur des systèmes et politiques permettant l'accès des réfugiés à l'inclusion économique et financière. Il doit poursuivre son œuvre essentiel de protection à travers le continuum de l'action humanitaire et de l'action pour le développement.** À ces titres, il pose les bases de l'accès des réfugiés aux services et systèmes essentiels dont dépendront les activités économiques et de développement.

Le HCR doit poursuivre son travail de protection, en insistant sur les volets moyens d'existence et résilience afin de renforcer la capacité d'**absorption**. Pour renforcer la capacité de **transformation**, il doit jouer le rôle principal de défenseur, de leader et de coordonnateur/organisateur dans le secteur des moyens d'existence pour les réfugiés. Il ressort de l'évaluation que le HCR n'est pas le mieux placé pour renforcer la capacité d'**adaptation** des réfugiés au niveau individuel ou des ménages. L'Organisation devrait collaborer avec des partenaires intervenant à grande échelle pour jouer ce rôle consistant à intervenir pour des moyens d'existence au profit des individus dans des domaines comme la formation professionnelle, la création d'entreprise, la littératie financière, l'apprentissage des langues,

la demande individuelle de permis de travail, etc. Le HCR ne dispose simplement pas d'un budget et d'une expertise lui permettant de mener à grande échelle des activités de moyens d'existence. Il doit cependant veiller à ce que les partenaires menant ces activités prennent en compte le volet protection. Il peut établir des liens avec des organismes de développement et des partenaires du secteur privé ou financier pour leur donner l'accès aux réfugiés et aux données en continuant de se focaliser sur la protection. Cela ne signifie pas que le HCR ne doit jamais contribuer des fonds pour des activités génératrices de revenus. Dans certains cas, il pilote l'approche graduelle ou apporte la mise de fonds nécessaire pour mobiliser le financement des donateurs ou d'autres partenariats stratégiques à grande échelle.

Hormis les résultats d'évaluation de l'efficacité et de l'impact des programmes, cette conclusion repose sur une preuve concluante de la manière dont le personnel et les partenaires du HCR perçoivent sa position stratégique et sa capacité relative aux moyens d'existence. Son rôle dans la capacité d'absorption et la capacité de transformation des réfugiés, non seulement cadre avec les forces de l'Organisation, mais contribue aussi dans une large mesure à relever les défis plus importants de résilience et de solutions durables pour les réfugiés. Ce rôle doit être bien tenu par le HCR dans son ensemble, et non tout simplement par son Unité chargée des moyens d'existence. Il contribuera à renforcer la crédibilité de l'Organisation auprès des partenaires et des donateurs. **Pour ce qui est de la résilience, le HCR est un acteur crucial dans la mise au point des moyens de résilience et des solutions durables pour les réfugiés. Il établit par ailleurs un lien entre l'action humanitaire et l'action pour le développement en faveur des réfugiés.**

Aperçu des recommandations

Note : Toutes les recommandations sont destinées à l'Unité chargée des moyens d'existence au Siège du HCR, avec comme hypothèse qu'elles seront utilisées pour éclairer la stratégie révisée de 2019 et sa mise en œuvre (2019-2023) et qu'elles seront appliquées en coordination avec d'autres unités/services du HCR, si nécessaire.

I. **D'ici fin 2019, le HCR devrait définir son rôle dans l'autonomie et la résilience. À cet effet, une stratégie cohérente et intégrée est nécessaire.** Pour la plupart des programmes, la notion de résilience n'a pas encore été intégrée dans leur stratégie et leur conception. Beaucoup de programmes de moyens d'existence contribuent déjà à la capacité de résilience, mais une stratégie cohérente et intégrée de la Division de la résilience et des solutions est nécessaire. TANGO propose également que le terme autonomie soit mieux défini par rapport à la résilience.

II. **D'ici fin 2019, le HCR devrait élargir aux principales opérations à travers le portefeuille, le groupe mettant en œuvre à titre pilote la planification pluriannuelle et multipartite, recruter du personnel ayant l'expertise requise et multiplier les échanges d'apprentissage entre les programmes.** L'Unité chargée des moyens d'existence au Siège devrait examiner les conclusions relatives aux types de contexte pour identifier les milieux les plus favorables à la programmation pluriannuelle et multipartite (voir aussi les recommandations V et VI). Pour les opérations n'ayant pas été choisis pour ce mode de planification, la question consiste à se demander comment utiliser des budgets modestes pour s'acquitter du rôle de facilitation/renforcement des capacités. Plus d'orientation est nécessaire dans la stratégie révisée sur la manière de passer du financement/exécution à la facilitation stratégique. Même face aux limites du cycle d'un an, les équipes pour les moyens d'existence devraient être soutenues dans la planification à long terme.

Les capacités requises du personnel des moyens d'existence vont être différentes de celles nécessaires pour jouer le rôle de facilitation qui nécessite de l'expérience dans le renforcement des capacités gouvernementales, le développement et le secteur privé. Des orientations sur le recrutement du personnel ayant ces capacités/compétences seront fournies par le Siège. En outre, l'Équipe d'évaluation estime qu'il existe d'énormes possibilités d'apprentissage à l'intérieur de l'Organisation, à travers les échanges de bonnes pratiques entre les programmes sur divers sujets liés au partenariat avec des gouvernements, le secteur privé et les prestataires de services financiers.

III. **D'ici fin 2019, orienter le personnel de protection, le personnel des interventions en espèces et les responsables des opérations-pays sur la version révisée de la Stratégie globale pour les moyens de subsistance et le cadre de résilience ; explorer les moyens de mieux intégrer les moyens d'existence dans l'opération-pays.** Au sein de l'Organisation, il est nécessaire de sensibiliser et de former aux notions d'inclusion économique et de résilience des réfugiés et de dire en quoi elles entrent dans le cadre de son mandat. Appliquant les directives de l'équipe dirigeante et du représentant, si nécessaire, l'Unité chargée des moyens d'existence au Siège devrait : 1) travailler avec tous les services/unités (protection, interventions en espèces, et autres) pour diffuser, comme il se doit, les principales notions et les principaux éléments d'action de la stratégie révisée au niveau des bureaux sur le terrain, ainsi que leur application à travers l'opération ; la formation devrait également être assurée sur le cadre de résilience ; 2) explorer les moyens permettant de mieux intégrer les équipes de moyens d'existence dans la structure des opérations-pays utilisant les meilleures pratiques dans les pays comme le Costa Rica ; 3) fournir aux responsables des opérations-pays des orientations sur la contribution de l'approche du HCR pour les moyens d'existence à la stratégie nationale pour l'autonomie des personnes prises en charge. C'est ainsi que pourrait être assurée la continuité de la vision institutionnelle de l'autonomie et de la résilience de ces personnes à travers les stratégies nationales.

IV. **D'ici fin 2019, le système de surveillance du secteur des moyens d'existence et les indicateurs d'impact devraient être révisés sur la base de la nouvelle stratégie.** Il ressort de l'évaluation qu'avec une performance accrue et la mesure d'impact (grâce au système révisé de surveillance pour les moyens d'existence), le HCR a pris la bonne direction. Dans le cadre de la stratégie révisée, les activités de surveillance en cours, le Système de gestion axée sur les résultats et le Cadre de résultats permettront de voir les changements au niveau des systèmes, eu égard au rôle de facilitation du HCR. On devra ainsi mesurer la contribution et non l'attribution, réviser les indicateurs d'impact pour traduire l'accès des personnes prises en charge dans le pays aux services et aux systèmes et mesurer les réalisations du HCR en matière de plaidoyer. Les indicateurs économiques au niveau individuel/des ménages devraient être représentatifs d'une population plus importante de personnes prises en charge. Le HCR devrait rechercher des partenaires avec lesquels effectuer la surveillance des ménages. Il peut fournir des données aux acteurs du développement ou aider des acteurs à avoir accès aux données sur des populations de réfugiés.

V. **D'ici fin 2019, commencer à envisager la cessation progressive des activités financées par le HCR, avec un accent sur les activités à petite échelle pour les moyens d'existence.** L'Unité chargée des moyens d'existence au Siège devrait contribuer à l'examen de toutes les activités à travers le portefeuille et travailler avec les programmes nationaux pour progressivement cesser et/ou céder à des partenaires toutes les interventions individuelles ou à petite échelle pour les moyens d'existence (cesser progressivement les activités de formation professionnelle non orientées vers le marché, par exemple, et céder à une organisation ou institution en mesure de les mener à grande échelle, les activités de formation professionnelle orientées vers le marché et soutenues par le HCR). La stratégie révisée devrait mieux préciser cette approche. L'Équipe d'évaluation propose de commencer par les opérations ayant le plus grand budget et le plus grand nombre de personnes prises en charge dans un milieu favorable, où il est possible d'améliorer les partenariats opérationnels. Elle reconnaît que cette recommandation est délicate.

VI. **D'ici fin 2020, réorienter les programmes de moyens d'existence pour nouer des partenariats à grande échelle et mettre l'accent sur le changement de systèmes.** Conformément à la cartographie institutionnelle proposée dans la note conceptuelle récemment publiée sur la Stratégie globale de moyens de subsistance, les programmes de moyens d'existence devraient continuer à identifier les principaux partenariats avec les gouvernements et les acteurs du développement devant être poursuivis, avec un accent sur les partenariats pouvant permettre d'atteindre un plus grand nombre de personnes prises en charge dans le pays. Certains programmes nécessiteront d'autres orientations sur la manière de travailler efficacement avec de grands acteurs, en s'inspirant des bonnes pratiques suivies en Turquie, par exemple. Les programmes devraient également inventorier les systèmes pour identifier leurs lacunes ou les politiques entravant l'inclusion économique des personnes prises en

charge. Une stratégie conjointe de plaidoyer pour corriger ces lacunes devrait être mise au point. Enfin, la stratégie révisée devrait encourager les responsables des opérations-pays et les équipes de moyens d'existence à exploiter les connaissances du HCR sur les réfugiés pour jouer un rôle d'organisation dans le secteur des moyens d'existence et parler du lien entre l'action humanitaire et l'action pour le développement.

VII. D'ici fin 2020, mettre au point, avec l'aide du représentant, le plan d'intégration des notions d'inclusion économique et de résilience dans les messages destinés aux personnes prises en charge et aux partenaires et dans les critères de réinstallation. Cette recommandation prescrit aux membres du personnel de la protection, des interventions en espèces ou d'autres secteurs, non pas de changer leurs capacités de base, mais d'adopter une approche intégrée de leurs activités. Grâce à la Recommandation III, le personnel et les responsables des opérations sont déjà orientés sur les notions d'inclusion économique et de résilience. Les équipes de moyens d'existence, avec leurs collègues dans leurs opérations, doivent donc travailler ensemble pour fournir aux personnes prises en charge des messages appropriés et cohérents sur ces notions, et collaborer avec les partenaires concernés pour résoudre les problèmes liés à la dépendance vis-à-vis de l'aide et à la sortie en fin de compte des réseaux de sécurité. Cette recommandation a pour but d'aider à gérer la vulnérabilité et l'attitude des réfugiés (concernant en particulier l'idée de réinstallation) dans certains contextes. En outre, l'Unité chargée des moyens d'existence au Siège devrait continuer à explorer avec la Division de la protection internationale (DIP) la voie de réinstallation par la mobilité de la main-d'œuvre (critère de réinstallation basé non seulement sur la vulnérabilité mais aussi sur le potentiel de compétences/potentiel d'inclusion dans le marché du travail).