

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Première session ordinaire
du Conseil d'administration**

Rome, 18–19 février 2013

RAPPORTS D'ÉVALUATION

**Point 6 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.1/2013/6-C/Add.1

24 janvier 2013

ORIGINAL: ANGLAIS

RÉPONSE DE LA DIRECTION AUX RECOMMANDATIONS ISSUES DU RAPPORT DE SYNTHÈSE DES ÉVALUATIONS D'IMPACT RÉALISÉES CONJOINTEMENT PAR LE HAUT- COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS ET LE PAM SUR LA CONTRIBUTION DE L'ASSISTANCE ALIMENTAIRE AUX SOLUTIONS DURABLES MISES EN ŒUVRE DANS LES SITUATIONS DE RÉFUGIÉS PROLONGÉES

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site Web du PAM (<http://executiveboard.wfp.org>).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnées ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur, RMP*:	M. C. Kaye	tél.: 066513-2197
Directrice, OSZ**:	Mme V. Guarnieri	tél.: 066513-3286
Directrice adjointe, GVA***:	Mme D. Tymo	tél.: 004122917-8569
Conseillère pour les programmes, RMP:	Mme K. Oppusunggu	tél.: 066513-3068

Pour toute question relative à la disponibilité de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme I. Carpitella, Assistante administrative principale de l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).

* Division de la gestion et du suivi de la performance

** Division de l'innovation en matière de politiques et de programmes

*** Bureau de liaison de Genève

CONTEXTE GÉNÉRAL

1. Le présent document constitue une réponse conjointe des directions du PAM et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) aux recommandations issues d'une synthèse de quatre évaluations d'impact de l'assistance alimentaire offerte aux réfugiés dans des situations prolongées, qui avaient été commandées par le Bureau de l'évaluation du PAM et le Service d'élaboration et d'évaluation des politiques du HCR.
2. Ces évaluations visaient à apporter des éléments probants en vue d'élaborer des stratégies institutionnelles définissant comment l'assistance alimentaire peut contribuer à améliorer les moyens de subsistance et l'autosuffisance des réfugiés, et appuyer par là-même la recherche plus large de solutions aux situations de réfugiés prolongées.
3. Les définitions ci-dessous sont utilisées dans ce document:
 - a) Les *moyens de subsistance* comprennent les capacités, les avoirs (y compris les avoirs sociaux et matériels), les activités et les conditions favorables nécessaires pour gagner sa vie. Ils sont durables lorsqu'ils permettent de faire face aux difficultés et aux chocs ou de s'en relever et qu'ils préservent ou renforcent les capacités ou les avoirs disponibles.
 - b) L'*autosuffisance* est la capacité des personnes, des ménages ou des communautés à répondre à leurs besoins élémentaires, notamment en matière d'alimentation et de nutrition, et à jouir de droits sociaux et économiques de façon durable et digne. Elle est un effet direct de l'acquisition de moyens de subsistance.
 - c) On parle de *solution durable* pour les réfugiés lorsque ceux-ci peuvent profiter de la protection d'un État sous la forme d'un rapatriement librement consenti dans leur pays d'origine, de l'intégration locale dans leur pays d'asile ou d'une réinstallation dans un pays tiers ayant accepté de les accueillir de manière permanente.
4. L'un des aspects essentiels des activités conjointes du PAM et du HCR est de faire en sorte que ces solutions soient complétées par un soutien qui favorise l'autosuffisance et l'acquisition de moyens de subsistance durables.
5. Lors d'une réunion de haut niveau entre le HCR et le PAM tenue le 9 janvier 2013, la direction a accueilli favorablement l'évaluation et a estimé que celle-ci prouvait s'il en était besoin que toutes les parties devaient renouveler leur engagement en faveur de la mise en place de solutions durables pour les réfugiés dans les situations prolongées. La réunion de haut niveau a aussi permis de réaffirmer l'importance qu'il y avait à placer les recommandations et les réponses correspondantes dans leur contexte historique, reconnaissant que bien des questions soulevées par l'évaluation de synthèse figuraient à l'ordre du jour de la communauté internationale depuis de nombreuses années.
6. Les réponses conjointes aux recommandations sont présentées dans le tableau ci-après.

RÉPONSE DE LA DIRECTION AUX RECOMMANDATIONS ISSUES DU RAPPORT DE SYNTHÈSE DES ÉVALUATIONS D'IMPACT RÉALISÉES CONJOINTEMENT PAR LE HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS ET LE PAM SUR LA CONTRIBUTION DE L'ASSISTANCE ALIMENTAIRE AUX SOLUTIONS DURABLES MISES EN ŒUVRE DANS LES SITUATIONS DE RÉFUGIÉS PROLONGÉES

Recommandations	Organe responsable	Réponse de la direction et mesures prises ou à prendre	Délai de mise en œuvre
<p>Recommandation 1: Sous les auspices de la Réunion de haut niveau PAM/HCR, un groupe de travail commun aux deux institutions devrait mettre au point une stratégie institutionnelle et un cadre opérationnel conjoints concernant les situations de réfugiés prolongées et le rôle potentiel de l'assistance alimentaire. Cette stratégie devrait:</p> <p>a) reconnaître que la vie dans des camps peut compromettre les perspectives d'autosuffisance et que l'approche actuelle en matière d'assistance alimentaire est insuffisante;</p> <p>b) décrire des moyens réalistes de parvenir à l'autosuffisance et à des solutions durables pour les réfugiés de longue date, ainsi que le rôle potentiel de l'assistance alimentaire, les distributions générales de vivres pouvant éventuellement être complétées par des modalités telles que les transferts monétaires, les bons ou les activités vivres contre travail;</p> <p>c) mettre au point une approche plus globale, ainsi que les partenariats nécessaires pour l'appliquer;</p> <p>d) créer des mécanismes de gestion pour la mise en œuvre de la stratégie, en prévoyant une application plus systématique des résultats des missions d'évaluation conjointes, dans certains pays et dans le cadre de la synthèse utile à l'apprentissage institutionnel.</p> <p>Enfin, s'agissant du PAM, l'approche devrait tenir compte du nouveau Plan stratégique pour 2014–2017 et en faire partie intégrante.</p> <p>Ce processus pourrait commencer par une réflexion organisée dans le cadre de la Réunion de haut niveau PAM/HCR qui servirait à analyser plus à fond les raisons pour lesquelles les deux institutions éprouvent tant de difficultés pour relever les défis et mettre en œuvre une approche favorable à l'autosuffisance, et à examiner les changements que chacune devrait apporter pour instaurer les partenariats indispensables.</p>	<p>Sièges du PAM et du HCR</p>	<p>La recommandation est acceptée.</p> <p>Lors de la formulation de leur stratégie institutionnelle commune, le PAM et le HCR tiendront pleinement compte du succès mitigé des efforts qu'a déployés la communauté internationale pendant de nombreuses années pour améliorer les moyens de subsistance et l'autosuffisance des réfugiés et établir des liens plus efficaces entre l'aide humanitaire et les processus de développement à plus long terme dans les situations de réfugiés prolongées.</p> <p>Les deux organismes reconnaissent que le renforcement de l'autosuffisance et la promotion de solutions durables dans les situations de réfugiés prolongées se heurtent souvent aux politiques des gouvernements hôtes – en ce qui concerne la liberté de circulation, l'accès à la terre, le droit de travailler, etc. – et à l'absence de financements prévisibles et pluriannuels, lesquels permettent d'assurer une transition lors du retrait de l'aide alimentaire et d'autres formes de secours d'urgence. Le PAM et le HCR continueront de sensibiliser les États hôtes et donateurs à ces questions.</p> <p>Le PAM et le HCR se serviront de la formulation d'une stratégie institutionnelle et d'un cadre opérationnel communs pour réexaminer les difficultés internes relevées dans le rapport de synthèse et déterminer la façon de les surmonter. Les leviers utilisés pour renforcer l'engagement conjoint sont, d'une part, l'élaboration en cours par le HCR d'une déclaration de principe révisée sur l'installation des réfugiés hors des camps – les réfugiés confinés dans des camps, dont les activités économiques sont soumises à restrictions, ne sont souvent pas en mesure d'acquiescer des moyens de subsistance durables ni de parvenir à l'autosuffisance – et, d'autre part, les efforts que cet organisme déploie pour définir une stratégie d'amélioration des moyens de subsistance et expérimenter de nouvelles voies permettant aux populations rurales ou urbaines relevant de sa compétence d'accéder à l'autosuffisance. Ces efforts sont entrepris en consultation avec la Banque mondiale et des partenaires non traditionnels</p>	<p>Juin 2014</p>



RÉPONSE DE LA DIRECTION AUX RECOMMANDATIONS ISSUES DU RAPPORT DE SYNTHÈSE DES ÉVALUATIONS D'IMPACT RÉALISÉES CONJOINTEMENT PAR LE HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS ET LE PAM SUR LA CONTRIBUTION DE L'ASSISTANCE ALIMENTAIRE AUX SOLUTIONS DURABLES MISES EN ŒUVRE DANS LES SITUATIONS DE RÉFUGIÉS PROLONGÉES

Recommandations	Organe responsable	Réponse de la direction et mesures prises ou à prendre	Délai de mise en œuvre
		<p>tels que le secteur privé, et visent à enrichir l'expérience pratique et à établir une liste de partenaires efficaces.</p> <p>Le PAM et le HCR examineront les situations de réfugiés prolongées et recenseront celles qui offrent de bonnes occasions d'améliorer les moyens de subsistance et l'autosuffisance. Des plans stratégiques fondés sur ces constatations feront intervenir d'autres membres des équipes de pays des Nations Unies, mobiliseront les États hôtes et donateurs, et souligneront le rôle que l'assistance alimentaire peut jouer dans l'abandon progressif des approches axées sur les soins et la prise en charge des réfugiés.</p> <p>Pour tirer les enseignements de l'expérience, le HCR notera les situations où les réfugiés ont réussi à passer de l'aide alimentaire à l'autosuffisance, et déterminera les principaux facteurs susceptibles de faciliter des transitions de ce type. Le PAM sera tenu informé de la démarche et invité à contribuer aux réflexions et aux communications entourant ces travaux.</p> <p>Le PAM et le HCR s'assureront que leurs organes directeurs sont dûment informés des mesures prises. La direction diffusera les constatations du rapport de synthèse en interne et en externe. Le PAM et le HCR établiront un rapport conjoint sur les premiers progrès accomplis dans la mise en œuvre de cette recommandation, pour examen en 2014 (dates précises à fixer en consultation avec les organes directeurs concernés).</p>	



RÉPONSE DE LA DIRECTION AUX RECOMMANDATIONS ISSUES DU RAPPORT DE SYNTHÈSE DES ÉVALUATIONS D'IMPACT RÉALISÉES CONJOINTEMENT PAR LE HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS ET LE PAM SUR LA CONTRIBUTION DE L'ASSISTANCE ALIMENTAIRE AUX SOLUTIONS DURABLES MISES EN ŒUVRE DANS LES SITUATIONS DE RÉFUGIÉS PROLONGÉES

Recommandations	Organe responsable	Réponse de la direction et mesures prises ou à prendre	Délai de mise en œuvre
<p>Recommandation 2: Tous les acteurs devraient reconnaître que l'amélioration de la vie des réfugiés de longue date est une question qui ne relève pas de la seule action du PAM ou du HCR, mais qui exige une réorientation concertée des approches actuellement suivies par les équipes de pays des Nations Unies, en particulier les organismes s'occupant du développement, les gouvernements hôtes, les donateurs et les partenaires d'exécution, ainsi que le HCR et le PAM. L'Équipe spéciale sur la responsabilité envers les populations touchées relevant du Comité permanent interorganisations devrait être encouragée à jouer un rôle moteur dans cette prise de conscience, et dans les actions qui en découlent, en particulier en renforçant la structure de responsabilisation, afin de contribuer à mettre fin aux crises oubliées et d'appeler l'attention de la communauté internationale sur ses responsabilités en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967.</p>	<p>PAM et HCR, aux sièges et au niveau des pays</p>	<p>La recommandation est partiellement acceptée.</p> <p>Le PAM et le HCR conviennent que le renforcement des moyens de subsistance et de l'autosuffisance ainsi que la recherche de solutions durables dans les situations de réfugiés prolongées exigent une forte mobilisation des acteurs du développement appartenant aux équipes de pays des Nations Unies ainsi que des États hôtes et donateurs. Les deux organismes reconnaissent qu'il faut examiner de manière plus systématique les rôles que le secteur privé et la société civile pourraient jouer, et prendront des mesures pour s'assurer de leur participation aux niveaux mondial, régional et national.</p> <p>Cependant, les participants à la réunion de haut niveau ont reconnu et réaffirmé le rôle dévolu au HCR dans la conduite et la coordination de l'action internationale en faveur de la protection des réfugiés et de la mise en place de solutions. En outre, ils sont convenus que L'équipe spéciale sur la responsabilité envers les populations touchées relevant du Comité permanent interorganisations n'était pas une entité adéquate pour diriger les activités visant à améliorer les moyens de subsistance et l'autosuffisance dans les situations de réfugiés prolongées. Le PAM et le HCR ont estimé qu'il serait plus efficace de faire en sorte que les questions de l'assistance alimentaire, des moyens de subsistance et de l'autosuffisance dans les situations de réfugiés prolongées soient inscrites à l'ordre du jour du développement international.</p>	<p>En cours</p>
<p>Recommandation 3: Les équipes de pays des Nations Unies devraient:</p> <p>a) dialoguer avec les gouvernements hôtes et plaider auprès d'eux en faveur du droit des réfugiés à la mobilité, à des moyens de subsistance, à la protection et à une forme quelconque d'intégration reconnue lorsque le rapatriement n'est pas une solution viable;</p>	<p>PAM et HCR, aux sièges et au niveau des pays</p>	<p>La recommandation est partiellement acceptée.</p> <p>Le PAM et le HCR reconnaissent que les équipes de pays des Nations Unies doivent soutenir les efforts visant à protéger les réfugiés, à mettre en place des solutions et à développer les moyens de subsistance et l'autosuffisance dans les situations de déplacement prolongé. Les deux organismes admettent également que les travaux menés pour choisir les sites affectés aux camps et aux lieux d'installation des réfugiés ou</p>	<p>En cours</p>



RÉPONSE DE LA DIRECTION AUX RECOMMANDATIONS ISSUES DU RAPPORT DE SYNTHÈSE DES ÉVALUATIONS D'IMPACT RÉALISÉES CONJOINTEMENT PAR LE HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS ET LE PAM SUR LA CONTRIBUTION DE L'ASSISTANCE ALIMENTAIRE AUX SOLUTIONS DURABLES MISES EN ŒUVRE DANS LES SITUATIONS DE RÉFUGIÉS PROLONGÉES

Recommandations	Organe responsable	Réponse de la direction et mesures prises ou à prendre	Délai de mise en œuvre
<p>b) dialoguer avec les gouvernements hôtes pour améliorer le choix des sites affectés aux camps dans les situations prolongées ou qui pourraient le devenir, dans le but de permettre aux réfugiés d'apporter une contribution efficace au développement de l'économie nationale et locale, tout en limitant au maximum les risques de conflits concernant les ressources naturelles ainsi que leurs conséquences néfastes sur l'environnement, l'économie et la protection des personnes;</p> <p>c) suivre l'évolution des perspectives de rapatriement et s'efforcer d'accroître le nombre de retours spontanés;</p> <p>d) inciter les donateurs à faire preuve d'une plus grande souplesse (voir la recommandation 4);</p> <p>e) insister sur la participation accrue des organismes des Nations Unies qui sont spécialisés en matière de protection, de développement et de parité hommes-femmes;</p> <p>f) dialoguer avec les gouvernements des pays hôtes et des pays d'origine des réfugiés pour faire progresser les solutions politiques aux situations de déplacement prolongées.</p>		<p>pour atténuer les conséquences de l'afflux de réfugiés sur l'environnement – et donc sur les relations existant entre les réfugiés et les communautés hôtes – doivent associer les autorités aux niveaux tant central que local. Tous les efforts seront déployés pour s'assurer de la participation des équipes des Nations Unies et des gouvernements hôtes, non seulement dans les situations de réfugiés prolongées mais aussi dans les situations d'urgence plus récentes où l'on retrouve des réfugiés, de sorte que le renforcement des moyens de subsistance et de l'autosuffisance puisse être encouragé dès l'arrivée de réfugiés.</p> <p>Cela étant, conformément à la réponse à la recommandation 2, le PAM reconnaît le mandat spécifique du HCR pour ce qui concerne la protection des réfugiés et la mise en place de solutions. Les deux organismes maintiennent que les activités entreprises par les équipes des Nations Unies pour étudier les possibilités de rapatriement et faciliter les retours spontanés doivent être dirigées par le HCR, étant entendu que le retour organisé peut être préféré dans certaines situations et pour certains groupes de réfugiés.</p> <p>Le PAM et le HCR estiment que le système des Nations Unies doit dialoguer avec les pays d'accueil et d'origine pour faire progresser les solutions politiques au problème du déplacement prolongé. Ces efforts doivent respecter pleinement le droit international des réfugiés, le droit international des droits de l'homme et le droit humanitaire international, en particulier le principe de non-refoulement, qui interdit de renvoyer des réfugiés dans un pays dans lequel leur vie ou leur liberté seraient en danger.</p>	



RÉPONSE DE LA DIRECTION AUX RECOMMANDATIONS ISSUES DU RAPPORT DE SYNTHÈSE DES ÉVALUATIONS D'IMPACT RÉALISÉES CONJOINTEMENT PAR LE HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS ET LE PAM SUR LA CONTRIBUTION DE L'ASSISTANCE ALIMENTAIRE AUX SOLUTIONS DURABLES MISES EN ŒUVRE DANS LES SITUATIONS DE RÉFUGIÉS PROLONGÉES

Recommandations	Organe responsable	Réponse de la direction et mesures prises ou à prendre	Délai de mise en œuvre
<p>Recommandation 4: Les donateurs devraient surmonter ou supprimer les restrictions traditionnelles fondées sur la dichotomie entre les situations d'urgence et les activités de développement.</p>	Donateurs	<p>La direction prend note de la recommandation.</p> <p>Le PAM et le HCR continueront de plaider en faveur d'un financement transitoire assuré par des États donateurs. La faible ampleur et la disponibilité tardive de fonds de ce type ont régulièrement freiné les efforts visant à relier les secours à court terme fournis aux réfugiés à des processus de développement à plus longue échéance.</p> <p>Les deux organismes notent que cette question figure à l'ordre du jour de la communauté internationale depuis près de 30 ans. Ainsi, la Conférence internationale sur l'assistance aux réfugiés en Afrique de 1984, coparrainée par le HCR et le Programme des Nations Unies pour le développement, indiquait que cette assistance devait être "axée sur le développement dès le début". Le PAM et le HCR poursuivront leur collaboration avec les États donateurs et les acteurs du développement pour déterminer les moyens de surmonter ou d'éliminer les obstacles liés au financement classique. Une concertation initiale sur cette question avec des États donateurs est programmée pour mars 2013 dans le cadre de l'Initiative pour des solutions transitoires du HCR.</p>	En cours
<p>Recommandation 5: Les équipes de pays du PAM et du HCR devraient systématiquement élaborer des stratégies consensuelles en matière de programmes en faveur de la transition vers l'autosuffisance, fondées sur la connaissance contextuelle des besoins spécifiques des réfugiés et sur les perspectives concernant les solutions viables à long terme — rapatriement, intégration locale ou réinstallation. Ces stratégies devraient transformer l'actuelle structure de planification fondée sur des plans d'action communs en vue de fournir un outil de gestion stratégique à l'échelle des pays, qui puisse:</p> <p>a) susciter de nouveaux partenariats et de nouveaux financements; et</p> <p>b) constituer un point de référence pour la conception et l'approbation des opérations.</p>	Bureaux de pays du PAM et du HCR	<p>La recommandation est partiellement acceptée.</p> <p>Le PAM et le HCR sont largement favorables à cette recommandation, tout en soulignant que la transition vers l'autosuffisance n'est pas toujours faisable dans les situations de réfugiés prolongées qui sont fortement perturbées par les contraintes externes relevées dans le rapport de synthèse.</p> <p>Le PAM et le HCR sont entièrement d'accord sur la nécessité d'évaluer en continu les moyens de mettre en place des solutions durables et saisiront au mieux toutes les possibilités qui se présenteront. Cependant, les trois solutions durables que constituent le rapatriement librement consenti, l'intégration locale et la réinstallation dépendent généralement d'évolutions politiques, sur lesquelles les acteurs de l'aide humanitaire et du développement peuvent influencer mais qu'ils ne peuvent ni maîtriser ni orienter.</p>	En cours



RÉPONSE DE LA DIRECTION AUX RECOMMANDATIONS ISSUES DU RAPPORT DE SYNTHÈSE DES ÉVALUATIONS D'IMPACT RÉALISÉES CONJOINTEMENT PAR LE HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS ET LE PAM SUR LA CONTRIBUTION DE L'ASSISTANCE ALIMENTAIRE AUX SOLUTIONS DURABLES MISES EN ŒUVRE DANS LES SITUATIONS DE RÉFUGIÉS PROLONGÉES

Recommandations	Organe responsable	Réponse de la direction et mesures prises ou à prendre	Délai de mise en œuvre
<p>Des rapports annuels sur l'état d'avancement devraient être adressés à l'équipe de pays des Nations Unies et à la Réunion de haut niveau PAM/HCR.</p> <p>Les stratégies devraient être fondées sur une analyse des relations socio-économiques intercommunautaires entre les réfugiés et les communautés hôtes et entre les groupes de réfugiés vivant dans les camps, et sur une analyse de marché consacré aux possibilités que pourrait offrir la mise en place de nouvelles modalités, en complément des distributions générales de vivres. Le choix des modalités d'assistance alimentaire devrait être fondé sur l'analyse de la situation et sur les objectifs souhaités, et non l'inverse. C'est une condition indispensable pour harmoniser la programmation avec les réalités contextuelles et pour mieux comprendre les raisons qui incitent les réfugiés à vendre les produits de l'assistance alimentaire et les articles non alimentaires, ainsi que le recours à des stratégies de survie préjudiciables. L'élaboration des stratégies devrait s'appuyer sur de nouveaux partenariats avec les acteurs s'occupant des secours et du développement dans la région concernée, le gouvernement hôte et les réfugiés eux-mêmes.</p>		<p>Le PAM et le HCR s'efforceront de mieux comprendre les sujets suivants: marchés locaux et régionaux; réception des envois de fonds; interactions entre groupes de réfugiés confinés dans les camps, et entre les réfugiés des camps, ceux qui vivent en dehors des camps et les populations locales; et rôle de la mobilité locale et transfrontière dans les efforts que déploient les réfugiés pour acquérir des moyens de subsistance et accéder à l'autosuffisance.</p> <p>Les analyses de ce type dépasseront le cadre relativement étroit des missions actuelles d'évaluation conjointe et serviront de base aux stratégies d'amélioration des moyens de subsistance et de l'autosuffisance. Ces stratégies visent à permettre un retrait progressif de l'assistance alimentaire directe à condition que soient respectées les normes mutuellement acceptées qui protègent l'état nutritionnel de tous les réfugiés, en particulier ceux ayant des besoins spécifiques, comme les personnes âgées, les handicapés et les membres des ménages dirigés par une femme.</p>	