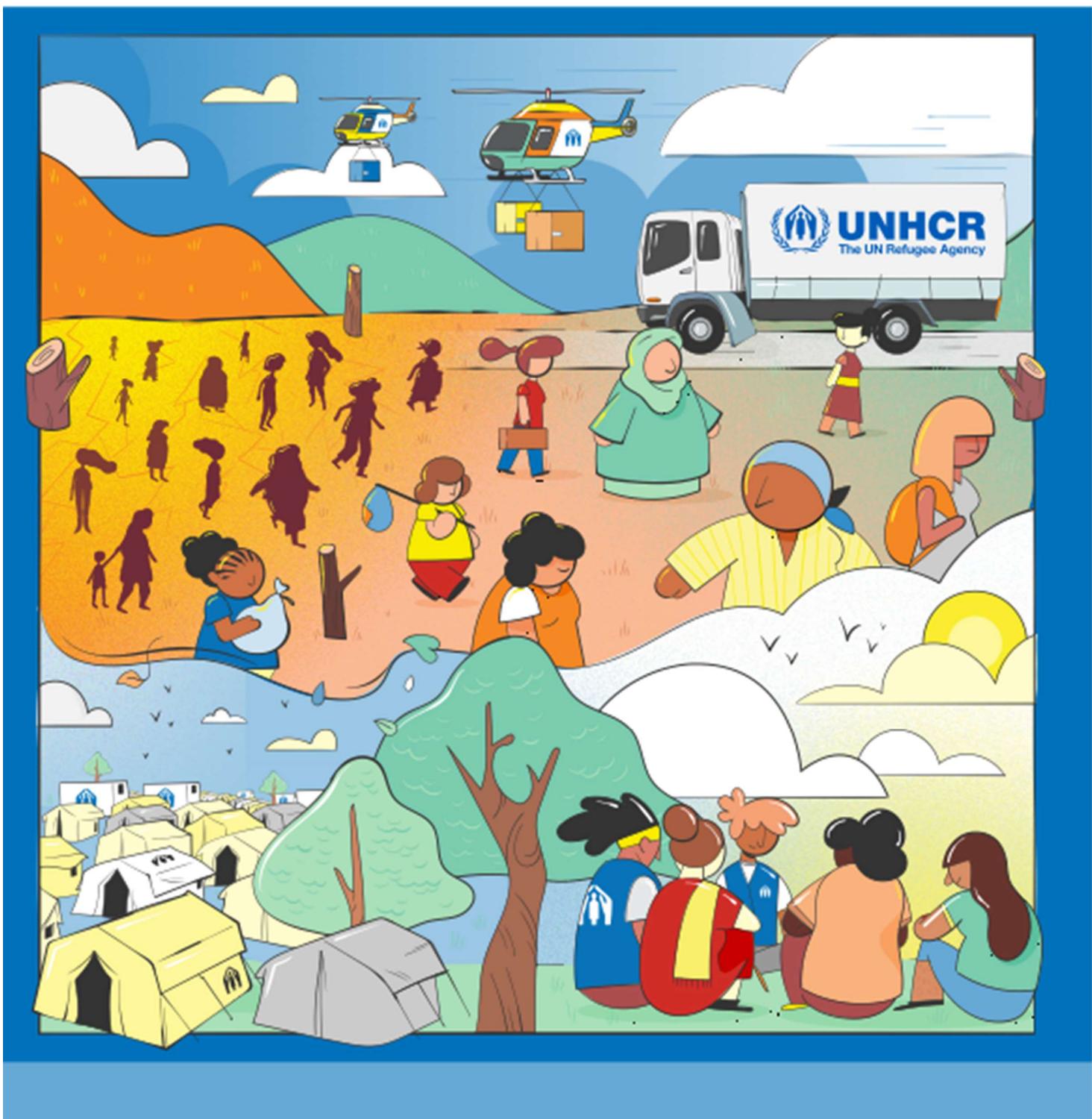


Évaluation de la réponse d'urgence multi-pays de niveau 3 (L3) du HCR à la situation au Soudan

Résumé exécutif



RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Conformément à sa politique sur la préparation et la réponse aux situations d'urgence, le Bureau de l'évaluation (EVO) du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) a chargé Key Aid Consulting de réaliser une évaluation centralisée de la réponse d'urgence de niveau 3 (L3) du HCR à la situation au Soudan. L'évaluation examine la réponse du HCR de juillet 2023 à juin 2024 dans quatre pays : le Tchad, l'Égypte, le Soudan du Sud et le Soudan.

L'évaluation est à la fois sommative et formative, et vise à évaluer la réponse du HCR tout en identifiant les leçons apprises et les axes d'amélioration. L'analyse est structurée par six questions d'évaluation essentielles :

- **Pertinence** : Dans quelle mesure les interventions du HCR étaient-elles adaptées aux besoins, aux vulnérabilités et aux capacités des personnes déplacées de force et des apatrides ?
- **Efficacité** : Dans quelle mesure les interventions du HCR ont-elles atteint les objectifs fixés et permis de faire face à l'évolution de la crise humanitaire ?
- **Efficience** : Les interventions du HCR ont-elles été conçues et mises en œuvre dans les temps et de façon économique ?
- **Coordination** : Avec quelle efficacité le HCR a-t-il coordonné ses interventions avec les gouvernements nationaux, les acteurs humanitaires et les autres parties prenantes afin d'en maximiser l'impact ?
- **Durabilité** : Quelles mesures le HCR a-t-il mises en place pour soutenir les solutions durables et les liens avec les partenaires afin de promouvoir le développement à plus long terme ?
- **Thèmes transversaux** : Dans quelle mesure le HCR a-t-il intégré les principes de genre, de redevabilité envers les populations affectées et de protection dans ses interventions ?

L'évaluation suit une approche mixte, intégrant à la fois des données primaires et secondaires. La méthodologie comprend une revue documentaire, 214 entretiens avec des informateurs clés (personnel du HCR, partenaires de mise en œuvre, représentants du gouvernement et du secteur), 55 discussions de groupe avec des réfugiés et des communautés d'accueil, et trois enquêtes en ligne ciblées avec le personnel du HCR, des membres du secteur et des partenaires de mise en œuvre. Des visites sur le terrain ont été effectuées au Tchad et en Égypte, les pays désignés pour une approche approfondie, tandis que les données du Soudan et du Soudan du Sud ont été recueillies à distance, ces pays ayant été désignés pour une approche allégée¹ dans le cadre de l'évaluation.

Le 15 avril 2023, un conflit a éclaté au Soudan à la suite d'une aggravation des tensions entre les Forces armées soudanaises (FAS) et les Forces de soutien rapide (FSR), provoquant des déplacements forcés de population et une crise humanitaire de grande envergure et multidimensionnelle.

¹ « Approche approfondie » et « approche allégée » font référence à une approche « light touch » et « deep dive » en anglais.

La guerre au Soudan a provoqué le plus grand déplacement interne de population au monde et des déplacements de réfugiés de grande ampleur. Au 3 novembre 2024, plus de 11 millions de personnes avaient été déplacées par le conflit, dont 8,16 millions à l'intérieur du pays et 3 millions qui avaient fui le pays en quête de sécurité (y compris des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants de retour) vers les pays voisins, notamment l'Égypte, le Tchad, la République centrafricaine, le Soudan du Sud, l'Éthiopie, la Libye et l'Ouganda.

Dans chacun des pays, le HCR et ses partenaires ont mis en place une réponse de grande envergure dans différents secteurs et activités, malgré un financement très insuffisant. En 2024, sur les 350 millions de dollars reçus, la plus grande partie des interventions du HCR a donné la priorité aux activités d'aide vitale dans les domaines de la protection, de l'hébergement, du bien-être et des besoins fondamentaux, y compris la distribution d'articles de secours essentiels (CRI) et les interventions en espèces (CBI). Au cours de la période de mai 2023 à juin 2024, le HCR et ses partenaires ont enregistré plus d'un million de demandeurs d'asile et de réfugiés.

PRINCIPAUX RESULTATS

Pertinence

Les interventions du HCR ont été largement pertinentes et en adéquation avec les besoins des populations déplacées, en se concentrant sur la protection, les abris et les services de base. Grâce à des mécanismes de collecte de données fiables, le HCR a pu identifier efficacement les besoins urgents et concevoir des stratégies de ciblage particulièrement appropriées. Les activités et les modalités utilisées dans le cadre de la réponse étaient adaptées à la situation au Soudan, répondant à la fois aux besoins immédiats et évolutifs. Afin d'améliorer la pertinence contextuelle de ses interventions, le HCR a collaboré activement avec les gouvernements, les autorités locales et les communautés déplacées, favorisant ainsi la cohésion sociale et renforçant les mécanismes d'intervention nationaux. En outre, le HCR a largement adhéré aux principes humanitaires d'humanité, d'impartialité et de neutralité dans ses efforts de réponse à la crise.

Toutefois, des lacunes subsistent en matière de pertinence. Une proportion importante de bénéficiaires n'étaient pas informés des critères de ciblage appliqués dans la distribution de l'aide, ce qui a entraîné un sentiment d'injustice. Bien que des changements programmatiques permettant une adaptation à l'évolution de la situation aient été constatés, ces adaptations ont souvent été entravées par un suivi et un financement insuffisants. En effet, l'insuffisance du suivi s'est avérée être un facteur limitant la pertinence des interventions : les activités n'ont pas fait l'objet d'un suivi systématique, les données étaient souvent incohérentes et elles n'ont pas été suffisamment mises à profit. Dans tous les pays, l'absence d'analyse documentée sur la manière dont les données ont façonné les stratégies et les interventions est notable. En outre, bien que le HCR adhère aux principes humanitaires d'impartialité et d'humanité, il n'y a que peu d'éléments démontrant la manière dont les discussions concernant ces principes ont influencé les décisions opérationnelles, et les cas spécifiques où leur application aurait pu être renforcée n'ont pas été documentés systématiquement.

Efficacité

L'organisation a joué un rôle essentiel dans de nombreux secteurs, notamment la protection, les abris et les articles de première nécessité (CRI), ainsi que les interventions en espèces (CBI), la santé et l'éducation. Il y a eu notamment une augmentation significative des activités d'aide vitale pour répondre aux besoins humanitaires immédiats. Le HCR a obtenu des résultats remarquables, cependant, certains secteurs ont rencontré des difficultés. Dans le domaine des abris et des CRI, des problèmes de qualité et de quantité ont été constatés, en grande partie en raison de contraintes de financement. En ce qui concerne les services d'enregistrement et de protection, le volume considérable des besoins a empêché d'assurer une couverture totale.

L'équipe d'évaluation a été confrontée à des limites dans la réalisation de l'analyse comparative complète de l'efficacité entre les pays et les différentes années de la réponse, en raison de deux facteurs principaux : l'approche pays (« approfondie » versus « allégée »), qui a affecté la disponibilité des données et la profondeur de l'analyse, et l'incohérence des cadres de suivi et d'évaluation (S&E) entre 2023 et 2024, qui a rendu les comparaisons directes difficiles.

Certains effets non intentionnels des interventions du HCR ont été observés, bien que leur impact général soit resté minime. Il s'agit par exemple du renforcement de la cohésion sociale au Tchad et des conséquences non intentionnelles des procédures d'enregistrement prolongées, qui ont accru la vulnérabilité en Égypte.

L'insuffisance des financements, qui affecte le HCR et tous les partenaires du Plan régional de réponse aux réfugiés (RRRP), a représenté une contrainte majeure dans les quatre pays. En novembre 2024, le RRRP du Soudan n'avait reçu que 30 pour cent du financement requis pour 2024 et 38 pour cent pour 2023. Le financement du RRRP par pays est resté égal ou inférieur à 50 pour cent en 2023 et 2024, tandis que le taux de financement du Plan de réponse aux besoins humanitaires au Soudan (HNRP) était légèrement plus élevé en 2024.

Dans ce contexte, le HCR s'est montré proactif dans la recherche de financements supplémentaires, par le biais d'un important travail de plaidoyer et de diversification des donateurs. Les nombreuses conférences, événements et visites de haut niveau organisés dans les quatre pays par différents bureaux, ainsi que les supports d'information et les documents de collecte de fonds élaborés par le HCR, témoignent de ce travail de plaidoyer. Le HCR a également veillé à s'appuyer sur les donateurs existants ainsi qu'à diversifier sa base de donateurs, en recherchant de nouveaux contributeurs non traditionnels tels que les gouvernements des pays du Golfe. Malgré cela, le manque récurrent de ressources a nui à l'efficacité globale de la réponse.

Efficience

La réponse a été mise en œuvre dans des délais raisonnables, compte tenu de la complexité et de l'évolution rapide de la crise, facilitée par les protocoles d'urgence, les listes d'effectifs des ressources humaines, les partenariats préexistants et l'élaboration d'activités stratégiques. Les retards ont été principalement dus à des goulets d'étranglement logistiques, à des pénuries de financement, à l'augmentation du nombre de cas et à des défis techniques. Les processus centralisés, tels que l'enregistrement biométrique, ont amélioré l'efficience opérationnelle, mais ont néanmoins créé des difficultés d'accès dans les zones reculées.

Une étude de cas au Tchad indique que, bien que le HCR ait entrepris d'intégrer certaines mesures de rationalisation des coûts dans sa réponse, il ne dispose pas d'une approche systématique pour intégrer cela dans la prise de décision et la conception des programmes.

Les mesures de sécurité et d'accès du HCR étaient généralement fiables, adaptées aux défis spécifiques des pays et soutenues par les bureaux régionaux et le siège. Toutefois, l'organisation ne dispose pas de directives officielles en matière d'accès.

Coordination

Le pilotage par le HCR de la coordination de l'aide aux réfugiés par le biais du modèle de coordination pour les réfugiés (RCM) a été pertinent, mais s'est heurté à des difficultés en raison de chevauchements avec d'autres structures de coordination, des tensions interagences et des lacunes dans la coordination globale avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Le RCM a été perçu comme étant trop centré sur le HCR, suscitant des questionnements concernant la transparence, le partage des données et son double rôle de coordinateur et de fournisseur de dernier recours, ce qui l'amène à rechercher activement des financements.

Malgré ces difficultés, le RCM a réussi à établir des structures de coordination, à partager l'information et à mobiliser des ressources. Cependant, l'insuffisance des discussions stratégiques, la participation incohérente des ONG locales et des gouvernements, et les difficultés à obtenir l'engagement des co-responsables sectoriels sont restées des points problématiques. Le RRRP a été perçu comme un outil utile pour la mobilisation des ressources, bien que les niveaux de financement atteints soient restés modérés et qu'il chevauchait d'autres plans humanitaires. Le RRRP s'est avéré moins utile pour la planification en raison du manque d'analyse détaillée des besoins et de détails opérationnels sur les stratégies programmatiques. Les nouvelles directives du RCM 2024 devraient combler ces lacunes.

En ce qui concerne la coordination interne, la réponse d'urgence du HCR au Tchad, en Égypte, au Soudan du Sud et au Soudan a bénéficié de manière significative du soutien des bureaux régionaux (RB) et du siège, en particulier dans les phases initiales de la réponse. Le soutien apporté par les bureaux régionaux a été particulièrement déterminant compte tenu de l'ampleur de la réponse et de la disponibilité limitée des financements, qui ont eu un impact sur les effectifs dans les quatre pays. La coordination opérationnelle a toutefois rencontré des difficultés, liées notamment à des processus transversaux incomplets et des problèmes d'opérations transfrontalières.

Solutions durables

Les solutions durables pour les réfugiés et les personnes déplacées internes (IDP) dans le cadre de la crise au Soudan restent limitées, le HCR ayant publié des recommandations de non-retour en juin 2023. La réinstallation est la seule option viable, mais elle reste d'une ampleur restreinte. Malgré cela, le HCR a adopté une approche des « solutions dès le départ », en intégrant des solutions durables dans la planification, la coordination et les cadres nationaux, tels que les lois sur l'asile au Tchad et en Égypte, et la stratégie nationale du Soudan du Sud en matière de solutions durables.

La réponse a démontré la pertinence de l'approche Nexus dans les situations d'urgence comme dans les crises prolongées. Le HCR a mobilisé les acteurs du développement, notamment dans le cadre d'initiatives conjointes avec la Banque mondiale et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), et a donné la priorité au renforcement de la résilience. Toutefois, la mise en œuvre s'est trouvée confrontée à des difficultés, notamment le manque de financement du développement, la hiérarchisation des priorités de l'aide humanitaire, des problèmes en matière de protection (en particulier en Égypte) et une intégration insuffisamment claire du Nexus dans le RCM et le RRRP.

Thèmes transversaux

Des mécanismes de protection, de prise en compte du genre et de redevabilité ont été intégrés dans la réponse du HCR, avec des efforts notables pour atténuer les risques de violences basées sur le genre. Cependant, des lacunes ont persisté en matière de mobilisation de la participation et de mise en place de mécanismes de plaintes et de retour d'information, limitant la redevabilité envers les personnes affectées (AAP). En effet, le HCR n'a pas instauré de mécanismes de retour d'information suffisants pour les personnes déplacées de force et les apatrides, et leur participation à la conception et à la distribution de l'assistance a été limitée.

CONCLUSIONS

Le rapport complet comprend une description détaillée de chacune des conclusions et recommandations examinées ci-dessous :

1. Le HCR a fait preuve d'une certaine capacité à intensifier, à fournir et à piloter une réponse régionale opportune et pertinente dans un contexte très difficile, qui devrait persister.
2. Le HCR a mené des interventions d'urgence adaptées au contexte et basées sur les besoins des personnes déplacées de force et des apatrides, et a simultanément et rapidement intégré l'approche Nexus qui lie l'aide humanitaire, le développement et la consolidation de la paix (HDPN) afin de garantir une approche stratégique à long terme, bien que les résultats de cette approche ne se soient pas encore concrétisés.
3. L'ampleur de la réponse du HCR a été entravée par un financement insuffisant, ce qui a mis en évidence des difficultés liées à la hiérarchisation des interventions programmatiques dans un environnement où les ressources sont limitées.
4. L'investissement dans le RCM a permis une coordination généralement efficace, bien que l'irrégularité de la participation et sa coexistence avec d'autres mécanismes de coordination aient soulevé des questions quant à la pertinence de son déploiement dans certains pays. Les nouvelles directives du RCM pour 2024 devraient permettre de combler certaines de ces lacunes.
5. L'absence de certains types de données et l'insuffisance des analyses effectuées par le HCR ont entravé la prise de décisions stratégiques, programmatiques et opérationnelles relatives à la conception des interventions, à la hiérarchisation des priorités et à la redevabilité envers les bénéficiaires de l'aide.
6. Le HCR a travaillé efficacement au niveau régional par l'intermédiaire de trois bureaux régionaux, fournissant des ressources et des compétences techniques aux bureaux nationaux (CO), bien que cela ait soulevé certains problèmes d'interopérabilité.

RECOMMANDATIONS

En s'appuyant sur ces résultats et les conclusions ci-dessus, l'évaluation a permis d'identifier cinq recommandations générales. Le rapport complet comprend un descriptif détaillé de chaque recommandation ainsi que des suggestions d'actions.

Recommandation 1 : Le HCR devrait étendre ses exigences minimales en matière de suivi afin de s'assurer qu'elles soient les mêmes pour toutes les formes d'assistance matérielle fournie par le HCR par l'intermédiaire de ses partenaires d'exécution (IP), afin de garantir des réponses inclusives et axées sur les résultats, en mettant l'accent sur la collecte régulière de

données, l'analyse en temps réel et une communication efficace avec les populations affectées.

Recommandation 2 : Le HCR devrait renforcer son approche de la hiérarchisation des priorités en établissant, dans le cadre de ses procédures de planification et d'élaboration de programmes, des critères et des procédures clairs pour hiérarchiser les secteurs, les activités, les modalités et les populations vulnérables, afin de justifier l'allocation des ressources et d'adapter les opérations à la situation au Soudan, ainsi qu'aux futures situations d'urgence de niveau 3. Cela s'applique au HCR en tant que coordinateur de la réponse ainsi qu'en tant que fournisseur de dernier recours dans les situations d'urgence et de non-urgence.

Recommandation 3 : Le HCR devrait investir dans la mise en œuvre des nouvelles directives du RCM afin d'améliorer les aspects liés à la participation au RCM, au processus du RRRP et aux interactions avec d'autres mécanismes de coordination dans des contextes mixtes.

Recommandation 4 : Le HCR devrait intégrer davantage la résilience et les solutions durables dans la conception des réponses à grande échelle de niveau 3, notamment par le biais de la sélection des modalités de réponse par zone, afin de mieux répondre aux besoins à long terme des crises aiguës dès le départ grâce à l'approche Nexus.

Recommandation 5 : Le HCR devrait tirer parti des méthodes de travail interrégionales mises en place pour la crise au Soudan (plans d'urgence, opérations transfrontalières et plans de communication régionaux) afin que les bonnes pratiques et les enseignements tirés puissent être adoptés dans les futures interventions de niveau 3.