

BUREAU D'ÉVALUATION

Évaluation de la stratégie du Bureau Multi-pays de Sénégal 2021 – 2024



EvO/2025/03 Version 28 mars 2025



RESUME EXECUTIF

INTRODUCTION

L'évaluation de la stratégie du Bureau Multi-Pays du HCR au Sénégal (MCO Sénégal) s'inscrit dans une série d'évaluations des stratégies pays visant à alimenter les processus d'apprentissage et de planification. Elle a pour objectif de fournir des éléments probants afin d'améliorer les interventions en matière de protection, de solutions et d'assistance aux personnes et communautés déplacées de force et apatrides, ainsi qu'aux communautés d'accueil.

Le MCO Sénégal a été créé en 2020 dans le cadre de la réforme de décentralisation et de régionalisation du HCR, visant à renforcer l'efficacité opérationnelle et la cohérence stratégique dans plusieurs pays. Avant sa création, les opérations du HCR en Afrique de l'Ouest étaient supervisées par une Représentation Régionale couvrant 15 pays. Le MCO Sénégal a été conçu pour regrouper les opérations du Sénégal, de la Gambie, de la Guinée-Bissau, de la Guinée, du Togo, du Bénin, de la Sierra Leone et du Cabo Verde. Cette réorganisation a été motivée par des caractéristiques communes entre ces pays, notamment des situations prolongées de réfugiés, un faible engagement des donateurs et une orientation vers des solutions d'intégration locale.

Jusqu'en 2022, le MCO Sénégal disposait d'une présence au Sénégal – avec le MCO – ainsi que de trois Bureaux Nationaux en Guinée-Bissau, en Guinée et au Togo. Les décisions de fermeture des Bureaux Nationaux en Guinée-Bissau et en Guinée ayant été prises par l'ancienne Représentation Régionale, le MCO Sénégal a dû les mettre en œuvre dès sa création, dans un délai restreint. Après plusieurs mois de transition pour la fermeture du Bureau National au Togo, le MCO a finalement décidé en 2023 de le maintenir ouvert afin de répondre à l'urgence de niveau 1 déclarée dans les pays côtiers, nécessitant ainsi une réorganisation rapide. À partir de 2024, avec le rattachement du Togo et du Bénin au nouveau MCO Côte d'Ivoire, le MCO Sénégal recentre ses activités sur les cinq pays restants, avec une présence physique désormais limitée au seul MCO Sénégal.

L'évaluation porte sur les activités et les performances du HCR dans les pays couverts par le MCO pour la période 2021-2024. Bien que le Togo et le Bénin ne fassent plus partie du MCO, ils sont toutefois inclus dans cette évaluation afin d'examiner les effets des déclarations d'urgence de niveau 1 (L1) en 2020 et 2023 sur le fonctionnement, l'organisation interne et les actions entreprises par le MCO Sénégal au Togo et au Bénin, tout en analysant la coordination entre le MCO Sénégal et le Bureau Régional.

L'évaluation, réalisée d'avril à décembre 2024, a inclus une collecte de données de juillet à septembre avec des missions de terrain au Sénégal, en Guinée-Bissau et au Bénin. Les conclusions et recommandations ont été remises en décembre 2024. Adoptant une approche fondée sur la théorie, l'évaluation a analysé les mécanismes influençant les résultats, identifié les bonnes pratiques et les faiblesses, et combiné méthodes qualitatives et quantitatives, incluant entretiens, visites de terrain et analyses documentaires. Un atelier a validé les conclusions. La gouvernance a impliqué un Groupe de Référence d'Évaluation (ERG) et un contrôle qualité interne et externe, tout en respectant les normes éthiques internationales.

CONSTATS

Pertinence et cohérence

Le travail du HCR dans les pays couverts par le MCO Sénégal a été pertinent et cohérent dans la recherche de solutions durables pour les réfugiés de longue durée, l'intégration des risques d'apatriodie dans la programmation, et, dans une moindre mesure, dans la réponse aux urgences et aux mouvements mixtes. Ces priorités étaient globalement alignées avec les stratégies du HCR et de la CEDEAO, mais seulement partiellement avec les priorités des pays du MCO et les besoins des personnes déplacées de force et apatrides.

Le recours limité aux outils organisationnels pour l'identification des besoins, la fermeture des Bureaux Nationaux et la réduction des capacités et de la présence du HCR ont entraîné un manque de données quantitatives fiables, notamment concernant les frontières du Bénin et du Togo, les mouvements mixtes, ainsi que les déplacements internes en Casamance et au Togo. Les partenaires nationaux, confrontés à des risques croissants dans les zones frontalières, ont tenté de suivre les flux d'entrée, mais leurs ressources étaient insuffisantes pour effectuer une analyse complète des besoins dans ces zones à grande porosité.

Les décisions de positionnement et de réponse du HCR dans les pays du MCO ont été influencées par l'hypothèse d'une réduction progressive des réfugiés de longue durée et par un scénario de consolidation de solutions durables. Cependant, ces décisions n'ont pas suffisamment pris en compte les évolutions contextuelles ainsi que les besoins chroniques et émergents. Sur le plan opérationnel, la priorité a été donnée à la naturalisation et au rapatriement volontaire (pour la population ivoirienne), ce qui a expliqué la structure organisationnelle du MCO, sa transformation et sa modalité de coopération avec les États. Cependant, la fermeture des Bureaux Nationaux a constitué une décision stratégique majeure qui n'a pas répondu aux attentes des gouvernements.

Efficacité et durabilité

Le HCR a joué un rôle clé dans le maintien des environnements de protection, le développement des cadres légaux et le soutien des systèmes nationaux d'asile dans les pays du MCO. Toutefois, ces systèmes, fortement dépendants du financement externe, sont aujourd'hui affaiblis et rencontrent des difficultés structurelles, qui varient selon les pays. Parmi ces difficultés figurent l'identification des réfugiés aux frontières dans un contexte de flux mixtes, l'enregistrement, la qualité de la procédure de détermination du statut de réfugié, ainsi que la production et la reconnaissance des cartes de réfugiés. En matière d'apatriodie, l'objectif de son éradication d'ici 2024, selon le plan d'action de Banjul, n'a pas été atteint et des risques d'apatriodie subsistent dans tous les pays.

En matière d'assistance et d'inclusion de base des personnes déplacées de force dans les services sociaux, la restructuration de la présence du HCR dans les pays du MCO et les difficultés de financement des opérations ont conduit à la baisse des aides. Inscrite dans un contexte de restrictions budgétaires croissantes, cette réduction a probablement contribué à la dégradation des conditions de vie dans un contexte inflationniste post-pandémie COVID-19, dans des pays où les systèmes de protection sociale demeurent limités ou inexistant. Ces limites touchent particulièrement les profils les plus vulnérables. De plus, l'arrêt des bourses éducatives, qui aidait auparavant les familles à faire face aux coûts liés à l'éducation des enfants, représente un risque pour la scolarisation, notamment celle des filles.

La stratégie de solutions durables à travers la naturalisation des réfugiés de longue durée présente des résultats contrastés entre la Guinée-Bissau et le Sénégal. La stratégie en Guinée-Bissau a été réussie grâce à une approche holistique et un engagement gouvernemental et communautaire qui ont incorporé des dimensions légales, économiques, sociales et culturelles dans le processus d'intégration. A contrario, la réduction d'une stratégie d'intégration locale des réfugiés à sa seule dimension de naturalisation juridique, comme pour les réfugiés mauritaniens au Sénégal, n'a pas eu l'impact désiré. En matière de retour, l'expérience avec les réfugiés ivoiriens a été une réussite grâce au travail conjoint entre le HCR et les pays concernés.

L'évaluation de la réponse de niveau L1 à la crise au Bénin et au Togo a été fortement limitée par le manque de données disponibles. Bien que le HCR ait anticipé les effets de la crise du Burkina Faso et déclaré une urgence de niveau L1 en 2020, la mise en œuvre des mesures appropriées a été retardée, principalement en raison des fermetures de frontières liées à la pandémie, du manque de ressources et du processus de fermeture des Bureaux Nationaux, mal compris et non accepté par les partenaires nationaux. Toutefois, HCR a tenté de combler son manque de présence territorial par des initiatives destinées à faciliter l'enregistrement et l'accès des personnes déplacées au statut de réfugié, le monitoring de protection (avec une approche genre bien structurée) et développer des démarches communautaires novatrices.

Structure du MCO Sénégal adaptée à son objectif

Le MCO Sénégal a fait face à des défis liés à une réduction des ressources dans un contexte changeant, ce qui n'a pas permis de consolider une structure adaptée pour répondre aux objectifs et aspirations du HCR. La répartition des responsabilités, de la supervision et des fonctions entre le Bureau régional, le MCO et les Bureaux nationaux a été confuse, générant ainsi des inefficacités.

Sur le plan budgétaire, des écarts significatifs entre les besoins planifiés (OP) et les fonds disponibles (OL) ont exacerbé la tension entre la planification et la priorisation des ressources. Parallèlement, la réduction des effectifs et une allocation insuffisante et inappropriée du personnel ont affaibli les capacités techniques. Enfin, le déséquilibre croissant entre les dépenses administratives (ABOD), les ressources humaines (STAFF) et les dépenses opérationnelles (OPS), bien qu'il ne soit pas nécessairement négatif dans un environnement où le HCR permet aux partenaires et aux gouvernements de jouer un rôle plus important, révèle une faiblesse dans la gestion des priorités budgétaires au sein du MCO. La structure du personnel et les activités n'ont pas soutenu de manière adéquate un engagement accru avec les acteurs clés qui pourraient contribuer à créer un environnement plus propice à la protection et aux solutions, ce qui a finalement entravé la réalisation des objectifs.

Le modèle de financement du MCO Sénégal montre une forte proportion de fonds disponibles flexibles mais une trop grande dépendance à un donateur unique (États-Unis) ce qui a entraîné des risques majeurs. En outre, l'utilisation des fonds alloués en 2023 à l'urgence L1 au Bénin et au Togo manque de documentation et de transparence.

Le positionnement du HCR vis-à-vis des équipes de pays des Nations Unies n'était pas adapté pour contribuer aux objectifs de la stratégie du HCR, en particulier pour développer des synergies avec d'autres acteurs clé et en matière d'intégration locale et mouvements mixtes.

La fermeture des Bureaux Nationaux a été communiquée à l'avance par écrit aux commissions nationales mais n'a pas été accompagné d'une feuille de route claire ce qui a généré des conséquences organisationnelles et opérationnelles.

CONCLUSIONS

Dimension stratégique

C1) L'accompagnement institutionnel, technique et matériel du HCR aux pays de du MCO Sénégal a été déterminante pour développer une bonne capacité d'interlocution et plaidoyer avec les états et maintenir des environnements nationaux de protection globalement favorables. Toutefois, les décisions stratégiques de ces dernières années ont affaibli son positionnement et sa capacité d'influence et d'action face aux institutions nationales.

C2) La fermeture des Bureaux Nationaux s'est effectuée sans un transfert clair, ordonné et planifié avec les institutions nationales, ce qui a eu un impact négatif sur la réputation et la crédibilité du HCR auprès des partenaires gouvernementaux, et a affecté sa capacité à remplir son mandat de protection et de solutions pour les personnes déplacées de force et apatrides.

Dimension opérationnelle

C3) Les progrès réalisés dans le développement des systèmes nationaux d'asile (grâce au plaidoyer, à l'expertise et au soutien matériel et humain du HCR) ont été partiels, fragiles et risquent de se détériorer dans tous les pays du MCO Sénégal.

C4) Le HCR n'a pas mis en place de mécanismes suffisants, n'a pas exploré de partenariats et n'a pas pu mobiliser de ressources pour mettre en œuvre l'approche basée sur la route dans les pays du MCO afin de suivre et de répondre aux besoins de protection internationale dans un contexte où les mouvements mixtes ont considérablement augmenté.

C5) Le déploiement des stratégies d'intégration locale appuyé par le HCR pour réduire le nombre de réfugié de longue durée a donné des résultats contrastés (résultat positif en Guinée-Bissau, situation chronique au Sénégal), ce qui montre la complexité de concevoir les solutions durables avec des populations paupérisées, dans des contextes économiques, sociaux et politiques fragiles avec des services sociaux de base et des finances publiques limitées.

C6) Les plupart des risques identifiés par le HCR dans sa stratégie et sa planification se sont concrétisés ce qui, associé à des analyses ou des postulats partiels ou incomplets, a limité la portée, l'efficacité et la durabilité de nombreuses interventions.

Dimension organisationnelle

C7) Le concept MCO a été lancé par le HCR pour la première fois en 2020 dans la sous-région, avec une approche nouvelle et l'objectif de gagner en efficacité et en efficience. Cependant, des difficultés internes ont freiné sa consolidation en tant que nouveau modèle organisationnel, empêchant ainsi le MCO Sénégal de développer une structure et une organisation internes adaptées à l'évolution des besoins des pays.

C8) La structuration du MCO Sénégal a permis de fournir une expertise technique, soutenant la mise en œuvre des activités et permettant à chaque unité de se concentrer sur ses responsabilités. De plus, le MCO Sénégal a fait preuve de flexibilité face à l'urgence de niveau L1, en mobilisant les ressources disponibles pour répondre aux besoins immédiats. Toutefois, la réduction significative du personnel, combinée à des profils parfois inadaptés, a accentué les défis liés à la mise en place du MCO Sénégal.

C9) La conception du cadre de résultats du MCO Sénégal pour les pays du MCO, basée sur les «3S» (solutions, systèmes, statelessness), est une approche nouvelle et pertinente. Cependant, cette approche n'est pas visible dans le cadre de résultats global COMPASS (et donc dans la

conception du budget), ce qui a limité le suivi détaillé, la désagrégation des activités mises en œuvre et du budget exécuté, y compris la réponse à l'urgence L1.

10) Les données quantitatives générées par l'opération (mises à la disposition de l'évaluation) présentent une qualité irrégulière, qu'il s'agisse de fiabilité, de cohérence ou de clarté dans leur présentation. Cela a limité la profondeur de certaines analyses.

RECOMMENDATIONS

À la lumière des récents changements dans la structure de l'organisation, ces recommandations visent à orienter le réaménagement de la présence du HCR dans les pays côtiers de la région Afrique de l'Ouest et du Centre, en vue du respect de son mandat et de l'atteinte de ses objectifs stratégiques.

Dimension stratégique

R1) Améliorer la capacité de dialogue du HCR et son positionnement vis-à-vis des partenaires nationaux, en particulier dans les pays où les canaux de communication institutionnelle se sont affaiblis. Le HCR pourrait renforcer la communication avec les partenaires nationaux afin de clarifier les obligations et les attentes, tout en identifiant les « points d'entrée » adaptés à chaque pays. Il existe également une opportunité de capitaliser sur l'expérience de la Guinée-Bissau en matière de solutions durables.

R2) Renforcer la capacité d'analyse et réponse face aux mouvements mixtes sous-régionales. Le HCR pourrait renforcer l'interaction avec les partenaires nationaux afin de mieux connaître les contextes locaux et les routes des déplacements forcés, et développer une approche basée sur la route, en collaboration avec l'OIM. L'élaboration d'un Joint Response Plan pourrait servir de référence pour développer des feuilles de route nationales dans le cadre de la stratégie « Sahel élargie » et pour mettre en place des actions conjointes avec d'autres agences des Nations Unies et des partenaires.

Dimension opérationnelle

R3) Consolider le fonctionnement des systèmes nationaux d'asile afin d'assurer des standards essentiels de protection. Le HCR pourrait poursuivre l'élaboration des plans d'action spécifiques avec les Commissions nationales afin de prioriser la révision des procédures clés liées à la détermination du statut de réfugié et identifier des mécanismes permettant d'autonomiser le fonctionnement du système d'asile. Par ailleurs, le HCR pourrait promouvoir l'élaboration de cartographies permettant d'identifier les avancées et les obstacles par pays, ainsi que mener des actions de plaidoyer pour améliorer l'accès au statut de réfugié et faciliter la domestication des clauses du Protocole additionnel de l'Union africaine sur l'apatriodie et l'accès à la nationalité.

R4) Elargir les écosystèmes nationaux de protection et d'intégration socio-économique, dans une optique de “sustainable response”. Le HCR pourrait appuyer ses exercices de programmation sur des cartographies des programmes nationaux, des agences du SNU et des principales agences de coopération afin d'identifier des synergies et d'inclure des objectifs liés à la captation de fonds. Par ailleurs, le HCR pourrait élaborer une stratégie de partenariat et de captation de fonds visant à favoriser des politiques publiques inclusives et l'intégration socio-économique des réfugiés. En matière d'éducation et de moyens de vie, le HCR pourrait redéfinir une stratégie éducative sous-régionale basée sur de nouveaux partenariats, afin de renforcer la

scolarisation et la formation professionnelle, ainsi qu'une feuille de route pour promouvoir l'accès à l'emploi et aux activités génératrices de revenus.

R5) Développer les capacités de préparation et réponse aux urgences résultantes des effets larges de la crise au Sahel dans les pays de la côte atlantique. Le HCR pourrait envisager de renforcer sa collaboration avec les Mécanismes Nationaux d'Alerte Précoce et de Réponse de la CEDEAO pour la surveillance des risques et l'analyse prévisionnelle. Par ailleurs, un soutien technique à la révision des plans d'urgence spécifiques à chaque pays pourrait être apporté.

Dimension organisationnelle

R6) Réviser les mécanismes de gouvernance et de gestion entre les différents niveaux du HCR pour permettre une gestion plus harmonieuse et efficace des activités. Le HCR pourrait envisager d'intégrer les résultats de l'évaluation récente du processus de régionalisation et de décentralisation afin de clarifier les rôles et responsabilités entre le Bureau régional et les opérations couvrant les pays côtiers. En matière de ressources humaines, il serait pertinent d'ajuster la distribution des ressources humaines en fonction des besoins en protection et des solutions, tout en favorisant la nationalisation et la localisation. Dans un contexte de restrictions budgétaires, une révision du Handbook for Designing Field Presences pourrait être envisagée, notamment en ce qui concerne la réduction et la clôture des différents types de bureaux. Pour améliorer la redevabilité, le HCR pourrait réaliser un audit de la mobilisation des fonds pour la réponse à l'urgence L1 au Togo et au Bénin, et de manière générale, renforcer la transparence et la redevabilité concernant les financements et les résultats obtenus.

R7) Renforcer l'orientation à résultats des mécanismes de planification et de monitoring. Le HCR pourrait envisager de mettre en place des mécanismes de suivi continu, incluant des données fiables, des indicateurs et des cibles SMART désagrégées par les pays couverts par les opérations couvrant les pays côtiers. Il pourrait également être utile d'adapter la planification en se basant davantage sur les ressources disponibles plutôt que sur les seuls besoins.