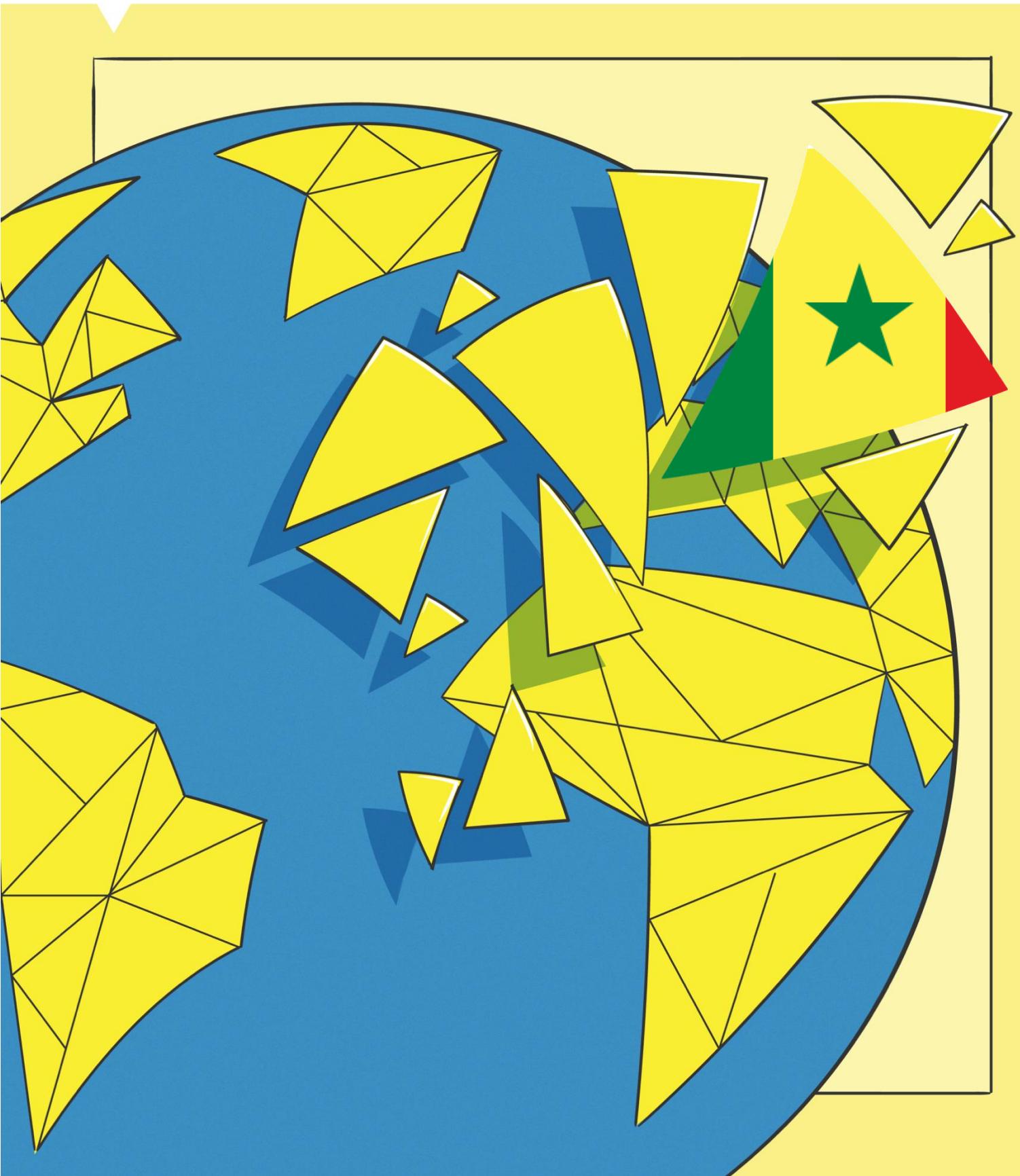


BUREAU D'ÉVALUATION

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



EvO/2025/03 Version 28 mars 2025



Bureau d'Évaluation du HCR

La politique d'évaluation du HCR confirme l'engagement du HCR à soutenir la responsabilité, l'apprentissage et l'amélioration continue par l'examen et l'analyse systématiques des politiques, des stratégies et des programmes de l'organisation. Les évaluations sont guidées par les principes d'impartialité, de crédibilité et d'utilité, et sont entreprises pour améliorer les performances de l'organisation dans sa réponse aux besoins de protection, d'assistance et de solution des réfugiés, apatrides et autres personnes relevant de son mandat.

Bureau d'Évaluation

Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés
Case Postale 2500
1211 Genève 2
Suisse
unhcr.org/about-unhcr/evaluation

Publié par le HCR

Bureau d'Évaluation Copyright © 2025 HCR

Ce document est publié par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés pour distribution générale. Tous les droits sont réservés. La reproduction est autorisée, sauf à des fins commerciales, à condition que le HCR soit mentionné.

Sauf indication contraire, les résultats, interprétations et conclusions exprimées dans le présent rapport d'évaluation sont celles de l'équipe d'évaluation et ne représentent pas nécessairement les points de vue du HCR, des Nations Unies ou de ses États membres. Les frontières, les noms géographiques et les données connexes figurant sur les cartes et incluses dans les listes, les tableaux et les documents de ce rapport d'évaluation ne sont pas garantis sans erreur et n'impliquent pas nécessairement l'expression d'une opinion quelconque de la part du HCR ou des Nations Unies concernant le statut juridique d'un pays, d'un territoire, d'une ville ou d'une région ou de ses autorités, ou concernant la délimitation de ses frontières ou de ses limites.

REMERCIEMENTS

L'équipe d'évaluation exprime sa gratitude en particulier à M. Ali Mahamat, M. Ruben Barbado, M. Martin Kaberuka, M. Abdourakhmane Sy et Mme Georgette Bassene-Mendy (équipe de représentation et de coordination du MCO à Dakar) pour la qualité des conditions techniques et logistiques mises en place pour le bon déroulement de la mission de l'évaluation. L'accompagnement et expertise méthodologique de M. Pablo Córdova et Loïc Couasnon, du Bureau Régional à Dakar, ont été fondamentaux pour renforcer la qualité, l'appropriation et l'utilité des résultats.

L'équipe d'évaluation souhaite transmettre son admiration aux personnes déplacées de force et apatrides dans les pays de la sous-région pour leur exemple de résilience face aux conséquences de la violence et de l'exode dans des conditions adverses, et pour leur confiance dans les valeurs humaines universelles. L'équipe d'évaluation tient à remercier chaleureusement toutes les organisations (société civile, secteur privé) et les personnes rencontrées qui se sont rendues disponibles et ont fourni données, informations et documents pertinents pour la conduite de cet exercice. Finalement, l'équipe d'évaluation souhaite souligner le caractère indépendant de l'évaluation ; les analyses et commentaires n'engagent que leurs auteurs.

Role	Pays	Org.	Position	Nom
Reference Group Chair	Sénégal	HCR	Representative/Chairman	Ali Mahamat
Reference Group Chair	Sénégal	HCR	Senior Protection Officer	Ruben BARBADO
Partenaire gouvernemental	Togo	CNAR	Coordonnatrice a.i	Mme Seyram APETOGBO
Partenaire gouvernemental	Sénégal	CNRRPD	Etat-major - Président de la République	Col. Ahmadou Khoudia NIANG
Partenaire non-gouvernemental	Sénégal	GVF	Coordonnateur	Mamadou BA
Partenaire non-gouvernemental	Guinea-Bissau	CNRD	Executive Secretary	Ayesha Ferreira
Partenaire non-gouvernemental	Guinea	CNISR	President CNISR	Fode KEITA
Partenaire non-gouvernemental	Gambia	GCR	Commissioner	Famara FADERA
Partenaire non-gouvernemental	Gambia	GAFNA	Directeur	GOMEZ Yusufa
Partenaire non-gouvernemental	Benin	SP-CNRA	Secrétaire Permanent	Aristide DAGOU
Nations Unies	Benin	WFP	Partnership and reporting officer	Courage Nyamhunga
Bailleur	Senegal / Regional	Population, Refugees, and Migration	Senior Regional Refugee Coordinator	Aimee Dowl

Informations sur l'évaluation en un coup d'œil

Titre de l'évaluation:	Évaluation de la stratégie du Bureau Multi-pays de Sénégal 2021 – 2024 (juin)
Période couverte:	Janvier 2021 à 2024 (juin)
Année d'achèvement:	2025
Type d'évaluation :	Évaluation de la stratégie Multi-pays
Pays couverts:	Bénin, Cabo Verde, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Sénégal, Sierra Leone et Togo.
Bureau Régional :	Bureau Régional pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre
Personne responsable de l'évaluation :	Pablo Cordova Bulens, Snr. Regional Evaluation Officer
Personnel d'appui:	Loïc Harrie Laurent Couasnon
Équipe d'évaluation	Enric Grau, Christophe Charras, Luisa Borges, Brunelle Yepkon, Ndickou Diop, Pascal Andignac et Eva López Trillo, avec l'appui de M ^a Rosa Martín-Benito (AVICENA Project)

Commandée par le Bureau d'Évaluation du HCR

Contrôle de la qualité de l'évaluation par le Bureau d'Évaluation du HCR

TABLES DES MATIÈRES

Résumé exécutif	8
1 Introduction.....	14
2 Contexte et opération du HCR	15
3 Objet, champ d'application et méthodologie	23
4 Constats	26
5 Conclusions	58
6 Recommandations.....	62
Annexes.....	67

Liste des Graphiques

Graphique 1 : Évolution des budgets OP, des fonds disponibles OL et des dépenses (jusqu'en 2023) – 2021 - 2024	22
Graphique 2 : Évolution du taux des fonds disponibles (OL/OP) et du taux d'exécution des fonds (EXP/OL) – 2021-2024	50
Graphique 3 : Évolution du coût unitaire des budgets planifiés (OP) et des fonds disponibles (OL) des catégories budgétaires de structure (STAFF et ABOD) par FDSP – 2020-2024	50
Graphique 4: Total des budgets planifiés (OP) vs total des fonds disponibles (OL) entre 2021 et 2023 par catégorie budgétaire	51
Graphique 5 : Évolution des fonds disponibles (OL) par catégorie budgétaire Structure (STAFF et ABOD) et Opérationnel (OPS et OPS L1) – 2020-2023	51

Liste des Tableaux

Tableau 1 : Evolution du nombre d'effectif par bureaux – 2021-2024.....	22
---	----

ACRONYMES

AAP	Responsabilité à l'égard des personnes affectées
ABOD	Ligne budgétaire administratif
AGD	Age, genre et diversité
ALNAP	Réseau d'apprentissage actif pour la responsabilité et la performance dans l'action humanitaire
BAD	Banque Africaine de Développement
BR	Bureau Régional
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CFSPC	Club des femmes des savanes pour la promotion de la culture
CNAR	Coordination Nationale d'Assistance aux Réfugiés - Togo
DSR	Détermination du Statut de Réfugié
ERG	Groupe de référence de l'évaluation
EXP	Dépenses
FDSP	Personnes déplacées de force et apatrides
FG	Dynamique de groupe
GAFNA	Gambia Food and Nutrition Association
GCR	Pacte mondial pour les réfugiés
GSIM	Groupe de Soutien à l'Islam et aux Musulmans
HCR	Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
IDH	Indice de développement humain
IDP	Personnes déplacées interne
ISGS	État islamique dans le Grand Sahara
LGBTIQ+	Lesbiennes, gays, bisexuelles, trans, queer, intersexes et asexuelles
MCO	Bureau multi-pays
NaCSA	National Commission for Social Action
NU	Nations Unies
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OL	Fonds disponibles consolidés au niveau opérationnel
OIM	Organisation Internationale pour les Migrations
OP	Budget des opérations sur la base des besoins identifiés
OPS	Ligne budgétaire des coûts opérationnels
OSC	Organisations de la société civile
PAM	Programme alimentaire mondial
PAPEV	Projet d'Appui à la Protection des Enfants victimes de Violations de leurs droits
PIB	Produit intérieur brut
PPA	Accord de partenariat pour projet
RB-WCA	Bureaux Régional pour l'Afrique de l'Ouest et Centrale
RBM	Système de gestion basé sur les résultats
SET	Équipe de direction du siège
SP-CNRA	Secrétariat permanent de la Commission nationale chargée des réfugiés et apatrides
SRC	Stratégie Régionale Climat
STAFF	Ligne budgétaire du personnel
SWOT	Faiblesses, menaces, forces et opportunités
TdC	Théorie du changement
TdR	Termes de références
UA	Union africaine
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UNCT	Équipe de pays des Nations Unis
UNEG	Groupe d'évaluation des Nations Unies
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UN-SWAP	UN system-wide Action Plan
VBG	Violences et discriminations basées sur le genre

Notes de lecture

En général, la référence au HCR dans le texte inclut également les organisations partenaires qui jouent un rôle crucial dans le déploiement de nombreux programmes et actions L'utilisation systématique du terme HCR et partenaires a été évitée pour faciliter la lecture du texte.

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.

1 INTRODUCTION

1. L'évaluation de la stratégie du HCR MCO Sénégal¹ fait partie d'une série d'évaluations des stratégies de pays conçues pour contribuer aux processus d'apprentissage et de planification. Ces évaluations visent à produire des éléments probants pour renforcer les améliorations opérationnelles en matière de protection, de solutions et d'assistance des personnes et des communautés déplacées de force et apatrides, y compris des communautés d'accueil. Les évaluations de la stratégie pays se concentrent sur le positionnement stratégique, l'avantage comparatif et la performance organisationnelle du HCR. Alors que les évaluations de la stratégie pays soutiennent l'apprentissage organisationnel et la responsabilité sur la base des performances passées, elles sont destinées à être tournées vers l'avenir. En mettant en évidence les enseignements tirés ainsi que les points forts et les défis opérationnels au niveau national, les recommandations de ces évaluations contribuent à éclairer les orientations futures du HCR en matière de planification opérationnelle, de mobilisation des ressources et de mise en œuvre au niveau national.
2. L'évaluation a couvert la Gambie, la Guinée Conakry, la Guinée-Bissau, le Bénin, la Sierra Leone, le Togo, le Sénégal, le Cabo Verde. L'évaluation se réfère à ces pays comme 'les pays du MCO' dans le reste du rapport.
3. L'évaluation a été réalisée d'avril à décembre 2024, avec une phase de terrain de juillet à septembre, et a livré ses premiers résultats en décembre 2024. L'élaboration et la révision des différentes versions du rapport ont eu lieu entre janvier et février 2025.
4. La période examinée a été caractérisée par des réformes internes du HCR impliquant: i) une modification de la structure et de l'approche de la planification stratégique, alignée sur le Pacte mondial pour les réfugiés ; ii) le processus de régionalisation et de décentralisation, afin de renforcer les opérations dans les pays grâce à des responsabilités et des capacités accrues ; iii) l'élaboration de stratégies pluriannuelles au niveau des pays et iv) le déploiement du « Business Transformation Process ». Au MCO Sénégal, ces réformes organisationnelles ont été progressivement mises en œuvre au cours de la période d'évaluation, mais ont été particulièrement visibles à partir de 2022. En outre, le travail du MCO a été influencé aussi par sa restructuration et la transition du Benin et Togo vers le MCO Côte d'Ivoire à partir du 1er janvier 2024.
5. Les principaux destinataires de cette évaluation sont le Représentant du HCR au MCO Sénégal, le Directeur du Bureau Régional pour l'Afrique de l'Ouest et Centrale et le personnel du HCR dans le pays et au Bureau Régional. Les organisations partenaires dans le pays, les autres partenaires et les donateurs constituent le public secondaire.

¹ Voir carte des pays couverts par la MCO Sénégal en annexe 14

2 CONTEXTE ET OPERATION DU HCR

2.1 Contexte général des pays couvert par le MCO-Sénégal²

Contexte économique et social - développement humain

6. En 2021, avec plus de 67,4 millions d'habitants³, les pays du MCO Sénégal représentent 6% de la population subsaharienne. Une croissance démographique annuelle de 2 à 2,5 %, portée par une forte fécondité (4,3 en moyenne, à l'exception du Cabo Verde), et une structure de population où plus de 40 % a moins de 15 ans, offrent un important potentiel de dividende démographique⁴. En 2022, l'indice de développement humain⁵ (IDH) moyen (0,514) demeure inférieur à celui des pays les moins avancés (0,542), et seul le Cabo Verde se situe dans la catégorie des pays à développement humain moyen.

7. Sur le plan économique, les pays du MCO ont connu une reprise notable après la pandémie de COVID-19, avec une croissance moyenne de 6,17 % en 2022⁶. Toutefois, l'inflation a augmenté dans presque tous les pays, atteignant jusqu'à 17 % cette même année. L'impact de ces fluctuations varie fortement entre les pays et au sein même de chacun, exacerbant les problèmes de pauvreté et d'inégalité. Le secteur tertiaire domine l'économie (46,8 % du PIB), suivi de l'agriculture (35 %) et de l'industrie (18,3 %)⁷. Seule la Guinée possède une industrie supérieure à la moyenne régionale grâce à l'exploitation minière (bauxite, or, alumine).

8. Les pays du MCO restent marqués par des taux de pauvreté et d'inégalités élevés, malgré des variations importantes entre eux. Environ 18 % de la population vit en dessous du seuil d'extrême pauvreté, les taux les plus élevés atteignant entre 26 % et 27,5 % (Togo, Sierra Leone, Guinée-Bissau). Les inégalités de genre demeurent importantes : l'indice d'inégalité de genre (GII) s'établit en moyenne à 0,562, avec le Cabo Verde (0,325) comme pays le plus égalitaire et le Bénin (0,649) comme le moins égalitaire⁸. Par ailleurs, les violences basées sur le genre et celles touchant les enfants (mariages précoces, mutilations génitales) restent une préoccupation majeure⁹. La pauvreté s'accompagne pour les populations de conditions de vie souvent difficiles. Dans les pays du MCO¹⁰, seulement 49 % des habitants ont accès à l'électricité. En milieu urbain, 48 % des habitants (à l'exception du Cabo Verde) vivent dans des logements insalubres. En 2020, environ deux tiers de la population n'avaient pas accès à l'eau potable, à l'exception du Cabo Verde, de la Gambie et du Sénégal, où plus de 80 % de la population y avait accès.

9. Les gouvernements des pays du MCO consacrent en moyenne 3 % du PIB à l'éducation¹¹ (allant de 2,1 % en Guinée-Bissau à 6 % au Cabo Verde), mais la forte croissance

² Une analyse plus détaillée du contexte de la sous-région est disponible dans les annexes.

³ Banque Mondiale, <https://donnees.banquemondiale.org/region/afrique-subsaharienne> consulté le 09/05/2024. Les données mentionnées dans ce paragraphe proviennent de cette source, excepté le taux de fécondité provenant d'UNDESA <https://population.un.org/dataportal/data> consulté le 09/05/2024.

⁴ Rapport sur les adolescents et les jeunes : Afrique de l'Ouest et du Centre Africa, UNFPA, https://wcaro.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UNFPA-WCARO-YOUTH-FR-WEB_FINAL.pdf

⁵ Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), <https://hdr.undp.org/data-center/documentation-and-downloads> consulté le 09/05/2024.

⁶ Banque Mondiale : <https://wdi.worldbank.org/table/4.2>

⁷ Banque Mondiale : <https://wdi.worldbank.org/table/4.2>

⁸ Source 1 : <https://hdr.undp.org/data-center/thematic-composite-indices/gender-inequality-index#/indices/GII>; Source 2 : <https://www.ohchr.org/fr/countries>; <https://www.amnesty.org/fr/documents/pol10/7200/2024/fr/>; Source 3 : Voir annexe pour les détails du statut des différentes conventions internationales relatives aux droits humains.

⁹ Rapport sur la situation des droits humains dans le monde. <https://www.amnesty.org/fr/documents/pol10/7200/2024/fr/>

¹⁰ Rapport sur le développement durable en Afrique de l'Ouest du Bureau sous-régional pour l'Afrique de l'Ouest (BSRO-AO) de la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CEA), octobre 2023.

¹¹ Banque Mondiale <https://donnees.banquemondiale.org> consulté le 09/05/2024

démographique limite l'impact de ces efforts¹² : bien que tous aient amélioré leur taux d'inscription au primaire au cours des vingt dernières années (et que quatre dépassent 75 % d'achèvement), le nombre d'enfants déscolarisés reste élevé. Au niveau secondaire, le taux d'achèvement chute en moyenne de 26 points par rapport au primaire, Les filles (48,8 %) affichent globalement un meilleur taux d'achèvement que la moyenne de l'Afrique subsaharienne (43,3 %), avec d'excellents résultats au Cabo Verde, en Sierra Leone et au Togo, même si elles restent en retrait dans certains pays (Bénin, Guinée, Guinée-Bissau, Togo¹³). Sur le plan qualitatif, seuls 22 % des élèves atteignent le seuil minimal de compétence en mathématiques et 35 % en lecture selon l'UNICEF, tandis que le taux d'alphabétisation des adultes demeure inférieur à 60 % dans la plupart des pays, à l'exception notable du Cabo Verde (91 %) et du Togo (67 %)¹⁴.

10. Les disparités en matière de santé se creusent dans les pays du MCO¹⁵ : Cabo Verde et le Sénégal enregistrent les plus faibles taux de décès maternels (261 pour 100 000 naissances en 2020), tandis que la Guinée-Bissau affiche un taux très élevé en hausse depuis 2014. La mortalité des moins de 5 ans a globalement diminué depuis 2000, mais la plupart des pays (hors Cabo Verde et Sénégal) restent proches de la moyenne subsaharienne (73%, loin de l'objectif de 25%). Les maladies transmissibles et celles liées à la grossesse et à la nutrition dominent partout sauf au Sénégal et à Cabo Verde, où les maladies non transmissibles prédominent. Parallèlement, la sous-nutrition a progressé de 10,6 % en 2018 à 14 % en 2020, touchant 57,3 millions de personnes. Bien que le Sénégal et la Gambie affichent les taux de malnutrition les plus bas, cinq pays dépassent la moyenne subsaharienne en matière d'insécurité alimentaire sévère. La Guinée, avec 49,5 % de prévalence depuis 2017, dépasse largement cette moyenne, tandis que la Guinée-Bissau est passée de 61,7 % en 2017 à 77,8 % en 2021¹⁶.

Contexte climatique

11. L'Afrique de l'Ouest est particulièrement exposée au changement climatique : quatre pays (Guinée-Bissau, Mali, Liberia et Niger) figurent parmi les dix plus vulnérables au monde, et les températures y ont augmenté plus vite que la moyenne mondiale depuis les années 1970¹⁷. Le réseau hydrographique¹⁸ (fleuves Niger, Sénégal, Gambie) joue un rôle clé en apportant l'eau des zones humides vers les régions arides, renforçant l'interdépendance régionale, mais la diminution des pluies et le réchauffement aggravent la prolifération de végétaux flottants, l'érosion côtière et la raréfaction des ressources halieutiques. D'ici 2050, les débits des cours d'eau pourraient baisser de 20 à 40 %, et la recharge des eaux souterraines de 25 % dans les zones côtières, affectant la production d'hydroélectricité et les rendements agricoles (mil, sorgho, maïs, riz)¹⁹. L'érosion littorale touche déjà de vastes zones, reculant de 1 à 2 mètres par an au Sénégal et jusqu'à 30 mètres dans le Golfe de Guinée. Les répercussions socio-économiques se traduisent par une concurrence accrue pour les ressources (terre, eau) au Sahel, alimentant tensions et conflits²⁰, et poussant les populations les plus affectées à migrer vers les pays côtiers. Dans les zones côtières, la combinaison de la surpêche, du réchauffement climatique et de la

¹² Transformer l'éducation en Afrique. Un aperçu basé sur des données probantes et des recommandations pour des améliorations à long terme, UNICEF et Commission de l'Union Africaine.

¹³ Le Cap Vert (94%) depuis de nombreuses années, la Sierra Leone (95%) le Togo (89%) et la Gambie (75%) plus récemment ont atteint un taux d'achèvement du primaire supérieur à 75%, tandis que le Bénin (65%), la Guinée (63%), la Guinée-Bissau (63%) et le Sénégal (57%) restent encore en dessous de ce seuil.

¹⁴ Transformer l'éducation en Afrique. Un aperçu basé sur des données probantes et des recommandations pour des améliorations à long terme, ibid.

¹⁵ Banque Mondiale <https://donnees.banquemonde.org> consulté le 09/05/2024

¹⁶ <https://donnees.banquemonde.org/indicateur/SN.ITK.MSFI.ZS?end=2021&locations=GW&start=2017>

¹⁷ <https://www.climatestrategy.ecowas.int/fr/>; Sixième rapport d'évaluation du GIEC.

¹⁸ <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/Climate-impactsF-prelims.FDSP>

¹⁹ Commission de la CEDEAO – Direction de l'Environnement et des Ressources Naturelles –« Version courte de la Stratégie Régionale Climat de la CEDEAO ». 2022

²⁰ <https://africacenter.org/fr/publication/la-complexite-croissante-des-conflits-entre-agriculteurs-et-eleveurs-en-afrique-de-louest-et-centrale/>

pollution marine constraint également les communautés de pêcheurs à la migration ou au changement d'activité²¹.

Contexte politique

12. Les défis climatiques, économiques, sociaux, et sécuritaires existants dans les pays du MCO, et plus largement dans la zone Sahélienne voisine, accentuent la fragilité des institutions démocratiques. Entre 2020 et 2023, plusieurs coups d'État militaires ont bouleversé la région. En Guinée, le coup d'État de septembre 2021 a aggravé l'instabilité socio-économique, accentué le mécontentement social et restreint les libertés fondamentales, provoquant un exode de Guinéens vers les pays voisins (dont la Guinée-Bissau) et jusqu'en Europe.

13. En janvier 2025, le Burkina Faso, le Mali et le Niger, réunis au sein de l'Alliance des États du Sahel (AES), ont annoncé leur retrait de la CEDEAO. Cette sortie doit prendre effet le 29 janvier 2025, après une période de transition de six mois destinés à négocier les modalités de la rupture, notamment la liberté de circulation, garantie par le protocole A/p 1/5/79 de la CEDEAO et réaffirmée par l'UEMOA²². Les États de l'AES semblent souhaiter préserver cette liberté tout en prévoyant d'éventuelles restrictions pour des raisons sécuritaires.

14. Les huit pays du MCO ont ratifié les principaux instruments internationaux²³ relatifs aux réfugiés et aux migrants (Convention de 1951 et/ou son Protocole, Convention sur la protection des travailleurs migrants et des membres de leur famille, Convention contre la criminalité transnationale organisée et Protocole de Palerme). Seul le Cabo Verde n'a pas encore adhéré à la Convention de 1954 sur le statut des apatrides.

15. Dans le cadre de la Déclaration d'Abidjan de 2019, les 15 États de la CEDEAO participent à la campagne de dix ans pour éradiquer l'apatridie, et 12 d'entre eux (dont le Bénin, la Gambie, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Sénégal et le Togo) se sont dotés de stratégies globales à long terme à cette fin. En février 2024, l'Union africaine a adopté un protocole visant à renforcer le droit à la nationalité et à éliminer l'apatridie. Si les législations nationales varient en termes d'alignement avec les normes internationales, des réformes notables ont néanmoins été entreprises, notamment dans le cadre des engagements pris pour faciliter l'intégration locale des réfugiés (Pacte mondial sur les réfugiés) ou pour éradiquer l'apatridie²⁴.

Contexte sécuritaire

16. Les pays du MCO Sénégal font face à une insécurité croissante liée à l'expansion du conflit sahélien vers le sud. Le Sénégal, la Guinée, le Bénin et le Togo subissent l'influence de groupes armés tels que le GSIM²⁵ et l'ISGS, qui multiplient les attaques, en particulier dans le nord du Bénin et du Togo. Malgré l'état d'urgence décrété au Togo en 2022, l'insécurité s'est encore aggravée en 2023, entraînant des déplacements de populations²⁶.

17. Parallèlement, la Casamance connaît depuis les années 1980 un conflit séparatiste de faible intensité, affectant la région frontalière entre le Sénégal, la Guinée-Bissau et la Gambie. Une recrudescence des affrontements en 2021 et 2022 a provoqué le déplacement de milliers de

²¹ Aliou Sall, Pierre Morand : AlioPêche artisanale et émigration des jeunes africains par voie piroguière. Politique africaine 2008/1 (N° 109), pages 32 à 41

²² Les pays couverts par le MCO sont membres de la CEDEAO. Seuls le Bénin, la Guinée-Bissau, le Mali, le Sénégal et le Togo sont membres de l'UEMOA.

²³ <https://www.unhcr.org>; <https://treaties.un.org/>

²⁴ Voir Annexe 2. Tableaux récapitulatifs sur les conventions internationales relatives aux droits humains et sur la législation concernant l'asile et l'apatridie dans les pays du MCO Sénégal.

²⁵ JNIM, des initiales de la transcription du nom en arabe, Jama'at Nusrat al-Islam wal-Muslimin.

²⁶ Données sur la localisation et les événements dans les conflits armés (ACLED).

Sénégalais²⁷ et de Gambiens²⁸. Bien que la situation se soit apaisée après un accord de paix en août 2022 avec l'une des factions rebelles, le conflit reste non résolu.

2.2 Contexte des personnes déplacées de force et apatrides (FDSP) du MCO Sénégal

Réfugiés, demandeurs d'asile et déplacés internes

18. Le nombre de FDSP en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale a fortement augmenté, atteignant 13,7 millions en 2024 (soit six fois plus qu'il y a dix ans)²⁹. Dans cet ensemble, les pays couverts par le MCO Sénégal ne représentent qu'une part modeste (moins de 0,2 % des FDSP)³⁰, même si l'évolution récente des conflits au Sahel – en particulier l'extension de l'insécurité du Burkina Faso vers le nord du Bénin et du Togo – a entraîné une hausse significative du nombre de réfugiés et de personnes déplacées internes dans la zone. Ainsi, après une baisse à 31.810 réfugiés en 2022 (grâce à des processus d'intégration locale, naturalisation et de retours volontaires réussis), ce chiffre est remonté à 83.613 en 2023, dont 40.785 personnes déplacées fuyant l'insécurité au nord du Bénin et du Togo³¹.

19. Les États côtiers qui configurent le MCO Sénégal sont historiquement récepteurs d'une migration liée au travail en provenance des États centraux du Sahel³². L'accroissement récent des déplacements forcés en Afrique de l'Ouest du fait des conflits armés dans les pays du Sahel central engendre des défis en termes de flux mixtes dans plusieurs pays côtiers de la zone. Ces flux sont facilités par la proximité culturelle et linguistique existants entre les populations, le caractère pluriethnique des États, leur appartenance conjointe à la CEDEAO et la porosité des frontières³³. La réactivation de la route maritime atlantique, notamment au départ de Mauritanie ou des côtes sénégalaises, constitue aussi un facteur d'augmentation des arrivées irrégulières recensées aux îles Canaries,³⁴ avec un nombre croissant de ressortissants sahéliens (Mali, Burkina Faso) ou d'autres pays (Guinée, Gambie, Sénégal, Guinée-Bissau) cherchant à rejoindre l'Europe. La route atlantique à destination des îles Canaries est devenue l'une des routes où l'on trouve le plus grand nombre de personnes déplacées de force et d'apatrides qui ont disparu ou sont décédées au cours de la traversée par mer³⁵, ce qui a suscité une mobilisation progressive des organisations humanitaires au cours des dernières années³⁶. Cependant, un déficit chronique de données fiables complique l'estimation précise de ces mouvements et limite l'efficacité des politiques publiques et de l'action humanitaire dans les pays du MCO.

²⁷ <https://news.un.org/en/story/2022/09/1125382>

²⁸ <https://dtm.iom.int/gambia>

²⁹ Ibid. Les deux régions comptaient 166 988 réfugiés et demandeurs d'asile en janvier 2014 et 2 432 746 en janvier 2024.

³⁰ <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=VjWk3a>.

³¹ Sources: bfa_core_2023-july-25 et WCA Main PoCs_JAN 2024.

³² Lama Kabbani, Vers une reconfiguration de l'agenda politique migratoire en Afrique de l'Ouest, <https://www.erudit.org/fr/revues/ei/2011-v42-n1-ei4064/045877ar/>, Études internationales, Erudit,

³³ Migration au Sénégal : Profil National 2018. OIM.

³⁴ La OIM au Sénégal fait un recensement bimensuel des pirogues en partance des côtes sénégalaises pour les îles Canaries. « Etat des lieux des départs, Sénégal, Mouvements vers les îles Canaries ». <https://dtm.iom.int/fr/reports/senegal-monitoring-des-lieux-de-depart-mouvements-vers-les-iles-canaries-mai-juin-2023?close=true>

³⁵ https://www.linkedin.com/posts/antonio-j-castro-92519632_m%C3%A1s-visual-impossible-brutal-mapa-que-muestra-activity-7277823234413068288-LCyN?utm_source=share&utm_medium=member_desktop

³⁶ Voir, par exemple, Maunganidze, O. and ICRC (2021). Where are they? Searching for missing persons and meeting their families' needs. ICRC and ISS. Available at: www.icrc.org/en/document/missing-persons-high-cost-conflict-and-violence-africa. “Of the more than 48 000 missing persons registered by the International Committee of the Red Cross (ICRC) in Africa, more than half originate from West Africa. While the majority of these cases is conflict-related, a growing proportion is linked to migration. Already, in several countries of West Africa where the ICRC has been operating for decades, migration related cases outstrip conflict related ones.”

Évolution, répartition, causes majeures.

20. Le bureau du Sénégal du MCO est composé de deux zones géographiques distinctes et séparées : d'une part, les pays de la Côte Ouest du Sénégal à la Sierra Leone, et d'autre part, les pays du Golfe de Guinée, le Bénin et le Togo.

Pays de la Côte Ouest du Sénégal à la Sierra Leone

21. Cette zone se caractérise par une population réfugiée de longue durée. Le Sénégal a accueilli jusqu'à 16.524 réfugiés en 2021 et 12.990 en 2023, pour l'essentiel des Mauritaniens ayant fui ou ayant été expulsés en 1989 à la suite de violences communautaires et d'une crise diplomatique. Plus de 75.000 d'entre eux avaient alors été reconnus collectivement comme « réfugiés de prima facie »³⁷. Les rapatriements volontaires (environ 25.000 personnes entre 2008 et 2012) et les naturalisations ont progressivement réduit ce nombre, stabilisé longtemps autour de 14.000, puis porté à 11.518 en 2023. Ces réfugiés (principalement Haalpulaars, Wolofs et Soninkés) vivent surtout le long de la vallée du fleuve Sénégal, dans les régions de Saint-Louis et de Matam, avec une présence moindre à Dakar et à Tambacounda.

22. En parallèle, le conflit en Casamance, débuté en 1982, a poussé des milliers de Sénégalais à se réfugier en Gambie³⁸ et en Guinée-Bissau³⁹. En 2020, la Gambie recensait 4 585 réfugiés, dont plus de 90 % étaient Sénégalais, un nombre resté stable jusqu'en 2023. De son côté, la Guinée-Bissau a mené un processus de naturalisation des réfugiés, principalement sénégalais, vivant sur son territoire. Leur nombre est ainsi passé d'environ 4 853 en 2018 à 1 846 en 2020, pour devenir nul en 2022⁴⁰.

23. En 2021, la Guinée accueillait 6.014 réfugiés et demandeurs d'asile, majoritairement des Ivoiriens (63,31 %) et des Sierra-Léonais (28,09%)⁴¹. Le nombre de réfugiés, estimé à 6 000 en 2015, est passé à environ 4 000 entre 2016 et 2021. Fin 2021, tous les réfugiés ivoiriens encore présents en Guinée ont été rapatriés. En 2022, le processus de rapatriement et d'intégration locale a été achevé, entraînant l'application de la clause de cessation du statut de réfugié ivoirien⁴².

24. Le nombre de réfugiés au Cabo Verde demeure résiduel et stable (115 personnes recensées entre 2014 et 2022).

Pays côtiers du Golfe de Guinée – Togo et Bénin

25. Au cours de la dernière décennie, le Bénin et le Togo affichaient un nombre relativement stable de réfugiés et demandeurs d'asile (principalement ghanéens au Togo, centrafricains au Bénin). À partir de 2021-2022, l'extension du conflit au Sahel central et au Burkina Faso a toutefois engendré un afflux de déplacés dans leurs régions nord : en 2023, 32.074 personnes ont fui vers le Togo et le Bénin, contre seulement quelques milliers en 2022⁴³. Cette crise sécuritaire, marquée par des attaques de groupes armés, a poussé les autorités béninoises et togolaises à lancer des opérations militaires (Koundjoaré, Mirador) pour stabiliser la situation.

³⁷ « In 1989, Senegal recognized nearly 75,000 Mauritanian refugees on prima-facie basis who had fled Mauritania due to a conflict over water resources. » Source: MCO factsheet September 2020

³⁸ Source: MCO factsheet September 2020

³⁹ Source: MCO factsheet September 2020

⁴⁰ <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=VjWk3a>

⁴¹ Ibid

⁴² Clause de cessation de statut de réfugié ivoirien lors de la 70e session du Comité exécutif du HCR. <https://data.unhcr.org/en/country/sen>

⁴³ <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=9HzBg9>

En 2023, on dénombrait 32.000 déplacés internes au Togo (56 % de femmes)⁴⁴ et 8.785 au Bénin (principalement dans les départements d'Atacora et d'Alibori) ⁴⁵.

26. Le 3 mars 2023, face à la gravité de la crise, le HCR a déclaré une urgence de niveau 1 pour la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Togo et le Bénin.

27. En janvier 2024, le Bénin et le Togo passent sous la responsabilité du MCO Côte d'Ivoire. Ceci change considérablement la configuration des population concernées dépendants du MCO Sénégal. En 2024, le nombre de FDSP au sein du MCO Sénégal est de 19.895 personnes⁴⁶. Parmi eux, 17.953 sont des réfugiés, en majorité de longue durée (50,1 % sont nés dans leur pays d'accueil). Le Sénégal en accueille près des deux tiers (65,65 %), essentiellement des réfugiés mauritaniens présents depuis 1989, tandis que la Gambie, avec 21,64 %, arrive en deuxième position, principalement des réfugiés sénégalais issus du conflit en Casamance. À elles seules, ces deux destinations abritent 87,29 % de l'ensemble des réfugiés du MCO. La naturalisation récente de réfugiés sénégalais en Guinée-Bissau et le départ des réfugiés ivoiriens de Guinée ont réduit la part de ces deux pays dans la configuration actuelle du MCO Sénégal.

Profil des personnes déplacées de force et apatrides (FDSP) dans les pays du MCO Sénégal

Lieu de vie

28. Les FDSP dans les pays du MCO Sénégal sont majoritairement des réfugiés urbains. Le Togo abrite la plus grande proportion de FDSP dans des camps, avec 40%. De manière globale, 46% des FDSP vivent en zones rurales sur la période concernée. La population accueillie est plutôt urbaine au Sénégal, en Guinée - Bissau et au Bénin. Elle est, en revanche, plus rurale en Guinée, voire largement ou totalement rurale au Togo⁴⁷

Tranches d'âge et répartition par sexe⁴⁸

29. Les enfants représentaient 43% des FDSP avant 2022, mais leur part est tombée à 39% à la suite du rapatriement des réfugiés ivoiriens⁴⁹. Il existe un équilibre entre filles et garçons, hormis au Bénin où les filles représentaient 43% des enfants en 2021, et 47% en 2022. Les femmes représentaient 45% des adultes en 2022. Elles sont néanmoins majoritaires au Togo (55% en 2021 et 56% en 2022). Les personnes de plus 60 ans représentent 4% de la population, avec une exception en Guinée-Bissau avant 2022 (13%).

Personnes à besoins spécifiques

30. Dans les pays du MCO, les personnes avec des besoins spécifiques représentent 20% des FDSP en novembre 2021⁵⁰. Les femmes à risque et cheffes de famille monoparentale⁵¹ représentent 41% des personnes avec des besoins spécifiques, suivies par les enfants à risque et non accompagnés ou séparés (21%). Les réfugiés LGBTIQ+ sont particulièrement vulnérables dans la majorité des pays du MCO Sénégal qui, à l'exception du Bénin, du Capo Verde, et de la Guinée-Bissau, possèdent des législations qui criminalisent les relations sexuelles entre

⁴⁴ Source: bfa_core_w01_2023-12-31

⁴⁵ Ibid. Données de Juillet 2023.

⁴⁶ UNHCR, Multi Country Office Senegal - Population Profile. Regional Bureau for West and central Africa. 2024.

⁴⁷ Les données concernant la Sierra Leone et Gambie comportent trop de données manquantes pour être utilisées ; Les données proviennent de <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=0Tcbr1>

⁴⁸ Les filles représentent 43% des enfants en 2021, 47% en 2022 au Bénin.

⁴⁹ Source: MCO Senegal - People of concern statistics Novembre 2021. Toutes les statistiques de ce paragraphe sont extraites de cette source.

⁵⁰ Source: MCO Senegal - People of concern statistics Novembre 2021. Toutes les statistiques de ce paragraphe sont extraites de cette source.

⁵¹ 93% des parents isolés sont des femmes.

personnes de même sexe⁵². Les personnes réfugiés LGBTIQ+ peuvent être soumis à des risques accrus de discrimination et de violence dans l'ensemble des pays du MCO Sénégal.

2.3 Aperçu des opérations du MCO Sénégal

31. Le Bureau Multi-Pays (MCO) au 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. La création du MCO poursuit plusieurs objectifs majeurs⁵³ :

- La mutualisation des ressources et de l'expertise.
- La coordination et planification à l'échelle de plusieurs pays.
- La représentation et plaidoyer auprès de plusieurs gouvernements.
- Le renforcement de l'efficacité et de la réactivité.
- La visibilité et intégration régionales accrues.

32. Avant sa création, les opérations du HCR en Afrique de l'Ouest étaient supervisées par une Représentation Régionale pour l'Afrique de l'Ouest couvrant 15 pays. Le MCO Sénégal a été conçu pour regrouper les opérations de plusieurs pays où la présence du HCR a été réduite au fil de la période évaluée (2021-2024) : le Sénégal, la Gambie, la Guinée-Bissau, la Guinée, le Togo, le Bénin, la Sierra Leone et le Cabo Verde. Cette réorganisation a été influencée par des situations prolongées de réfugiés, avec peu d'intérêt de la part des donateurs, et à résoudre principalement par l'intégration locale.

33. Jusqu'en 2022, cette présence comptait le Bureau Multi-Pays (MCO Sénégal) et trois Bureaux National (BN - Guinée Bissau, Guinée et Togo), se réduisant, fin 2023, au seul MCO. Enfin, à partir de 2024, avec le rattachement du Togo et du Bénin au MCO Côte d'Ivoire, le MCO Sénégal se concentre sur les cinq pays restants, en s'appuyant sur ses partenaires. Les décisions de fermeture des trois BN ayant déjà été prises par l'ancienne Représentation Régionale⁵⁴, le MCO Sénégal a dû gérer celles-ci dès sa création⁵⁵ sur une courte période. Après des mois de transition visant la fermeture du Bureau National au Togo, le MCO l'a finalement maintenu en 2023 pour répondre à la situation d'urgence L1 et a dû, dans la précipitation, le réorganiser.

34. Le budget de planification basé sur les besoins (OP, des sigles en anglais *Operating Plan*)⁵⁶ est resté stable entre 2021 et 2022 (17,3 et 17,5 M\$ respectivement) et a connu une augmentation significative (+53%) en 2023 par rapport à l'année précédente due aux besoins identifiés pour répondre à l'urgence L1 au Togo et au Bénin. En 2024, le budget planifié (OP) s'élève à environ 14,9 M\$⁵⁷, soit une réduction de 15 % par rapport à celui de 2022. Le budget de 2023 n'est pas représentatif en raison des fonds alloués à l'urgence L1. Cette réduction survient alors que le Bénin et le Togo ne relèvent plus du champ de compétence du MCO Sénégal.

35. Entre 2021 et 2023, la disponibilité des fonds consolidés en fin d'exercice au niveau opérationnel (OL, des sigles en anglais *Operating Level*) a affiché une évolution similaire à celle des budgets de planification (OP). Après une relative stabilité entre 2021 et 2022 (9,9 M\$ puis 9,3 M\$), elle a augmenté de 37 % en 2023 pour couvrir l'urgence de niveau L1 au Togo et au Bénin, avant de diminuer de 51 % en 2024 par rapport à 2022. Là encore, cette réduction

⁵² <https://www.humandignitytrust.org/lgbt-the-law/map-of-criminalisation/>

⁵³ UNHCR/AI/2019/7/Rev.1 New Resource Allocation Framework

⁵⁴ L'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure de déterminer les dates exactes auxquelles les décisions de fermeture ont été prises.

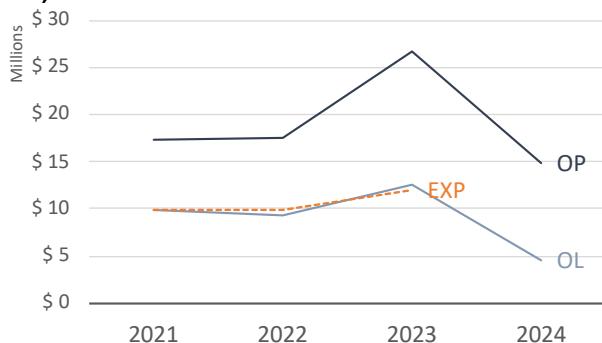
⁵⁵ Fermeture du BN de Guinée Bissau en mai 2022 ; Fermeture du BN de Guinée en juin 2023

⁵⁶ HCR MCO SEN: OP-OL budget 2021- 2024 & Senegal MCO financial data aggregated

⁵⁷ HCR MCO SEN: Strategy report Senegal MCO 2024- 2026 (provisoire)

s'explique par le retrait du Bénin et du Togo du champ de compétence du MCO Sénégal. L'exécution de ces fonds au niveau opérationnel est demeurée optimale, avec une moyenne de 99 %.

Graphique 1 : Évolution des budgets OP, des fonds disponibles OL et des dépenses (jusqu'en 2023) – 2021 - 2024



Source : UNHCR OP OL budget 2021-2024; Senegal MCO financial data aggregated

36. Le MCO Sénégal a connu une réduction de ses effectifs de manière significatif entre 2021 et 2023 passant de 76 professionnels employés (y compris les ressources humaines « affiliées ») à 51 professionnels en 2023⁵⁸ soit une diminution de 33%. En juillet 2024, avec le transfert du Togo et Bénin au MCO Côte d'Ivoire, le MCO couvre 6 pays avec une équipe de 24 personnes.

Tableau 1 : Évolution du nombre d'effectif du MCO Sénégal par bureaux – 2021-2024

Bureaux	2021	2022	2023	2024
Guinea Bissau (BN)	9	7		
Guinea (BN)	11	9	9	
Senegal (MCO)	45	35	33	24
Togo (BN)	11	11	9	
Total général	76	62	51	24

Source : UNHCR :HR workforce 2021-2024.

37. La logique d'intervention du MCO Sénégal pour les années 2021-2024 s'articule autour de documents de planification annuels (*Operations Plan Reports* 2021 et des *Strategy Reports* de 2022, 2023 et 2024-2026 provisoires). A partir de 2022, la stratégie des "3S"⁵⁹. (Solutions, Systèmes et Apatriodie⁶⁰) est utilisée pour guider le MCO vers des résultats dans différents contextes. Cette stratégie intervient au moment d'un changement décisif dans la planification et le suivi de la stratégie du HCR avec l'intégration du nouveau cadre de résultats COMPASS en 2022, structuré autour de nouveaux domaines d'impact (Protéger, Répondre, Autonomiser, Résoudre). Conceptuellement, la stratégie des « 3S » reflète plus précisément les spécificités et les besoins des pays du MCO. Cependant, son intégration pratique dans les mécanismes et systèmes de planification, de budgétisation, de suivi et de compte rendu des actions de l'organisation pour le nouveau cadre de suivi des résultats (COMPASS) a rencontré des difficultés⁶¹.

⁵⁸ Les données disponibles des RH pour 2024 ne sont pas reflétées à cause d'incohérences dans les chiffres provenant de différentes sources. Elles seront vérifiées durant la phase de collecte de données.

⁵⁹ Voir Annexe Reconstruction des cadres de résultats de 2021 à 2024 de l'opération du MCO Sénégal.

⁶⁰ Statelessness, en anglais.

⁶¹ Voir section sur l'efficience.

3 OBJET, CHAMP D'APPLICATION ET METHODOLOGIE

3.1 Objet et champ d'application

39. L'évaluation porte sur les activités et les performances du HCR dans les pays couverts par le MCO, à savoir le Bénin, le Cabo Verde, la Gambie, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo, pour la période de 2021 - 2024. Bien que le Togo et le Bénin ne fassent plus partie du MCO Sénégal (transition initiée en 2023 et effective officiellement depuis janvier 2024, dans le cadre de la création du nouveau MCO Côte d'Ivoire), ils sont couverts par l'évaluation⁶².

40. L'évaluation a couvert les effets des déclarations d'urgence de niveau 1 en 2020 et 2023 (L1) sur le fonctionnement, l'organisation interne et les actions entamées par le MCO Sénégal au Togo et au Bénin, ainsi que sur la coordination entre le MCO Sénégal et le Bureau Régional.

3.2 Questions d'évaluation

41. L'évaluation est structurée autour de cinq critères d'évaluation (pertinence, cohérence, efficacité, efficience, durabilité), basés sur les définitions de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), et de quatre questions d'évaluation principales. Certaines sous-questions d'évaluation ont été légèrement modifiées au cours de l'élaboration du rapport initial et l'équipe d'évaluation a formulé des commentaires sur une sous-question d'évaluation.

Principales questions d'évaluation	Critères
Compte tenu des différents contextes, des charges de travail et des interventions d'autres acteurs, dans quelle mesure le travail du HCR a-t-il été pertinent et cohérent dans les pays du MCO Sénégal ?	Pertinence Cohérence (interne et externe)
Quelle a été l'efficacité et la durabilité de la programmation et du plaidoyer du HCR dans les pays du MCO Sénégal ?	Efficacité Durabilité
Dans quelle mesure la structure du MCO Sénégal était-elle adaptée à son objectif, compte tenu du contexte et des aspirations stratégiques de la programmation ?	Efficience

3.3 Méthodologie de l'évaluation

Approche de l'évaluation

42. L'évaluation adopte les principes de la participation⁶³ et de l'utilisation⁶⁴, et elle est de nature à la fois sommative et formative. Elle suit une approche basée sur la théorie (« theory based

⁶² Voir l'annexe: Objet, champ d'application et méthodologie (version détaillée) pour une description plus complète de ce chapitre.

⁶³ Engagement d'une grande variété de parties prenantes et adoption d'une approche de co-création pour définir les recommandations, en accord avec le MCO.

⁶⁴ Élaborer des recommandations réalisables pour le positionnement du HCR dans les pays du MCO, qui tiennent compte de l'évolution des environnements régionaux et nationaux dans lesquels le MCO opère.

approach »), comme cadre d'évaluation afin de comprendre à la fois ce qui a fonctionné et pourquoi cela a fonctionné⁶⁵, capitaliser sur les points forts et d'atténuer les lacunes de la stratégie du MCO Sénégal pour favoriser l'apprentissage interne. Elle prend en compte les réformes internes du HCR (planification stratégique multi-annuelle, décentralisation, régionalisation et nouveau système de Gestion Basée sur les Résultats), l'importance de l'utilisation des résultats pour orienter les décisions, la fatigue des équipes liée à la crise sanitaire prolongée, ainsi qu'une approche « light footprint » et « appreciative enquiry »⁶⁶. La combinaison de méthodes qualitatives et quantitatives, associée à une diversité de sources, garantit la triangulation des données. La matrice d'évaluation du rapport de démarrage sert d'outil principal pour le processus de collecte de données et structurer la réflexion pour l'analyse et la rédaction du rapport⁶⁷.

43. L'évaluation a suivi la méthodologie définie dans le rapport de démarrage et a été menée de manière hybride (en présentiel et à distance), avec des visites de terrain au Sénégal, en Guinée-Bissau et au Bénin, sélectionnées pour leur représentativité des principales opérations. La collecte de données a impliqué la révision documentaire, des entretiens semi-structurés avec 125 personnes (dont 40 % de femmes⁶⁸), 27 groupes de discussion⁶⁹ et des discussions communautaires avec 394 participants. Des observations directes et un atelier virtuel ont également été réalisés. La participation des populations déplacées et des principales parties prenantes a été assurée grâce à une cartographie exhaustive effectuée en amont.

44. L'analyse des données combine révision documentaire⁷⁰, entretiens⁷¹, groupes de discussion, observations et un atelier final, avec le logiciel Atlas.ti pour traiter 3.274 extraits de texte. L'approche utilisée est déductive (reposant sur les indicateurs du cadre de résultats du HCR) et inductive (création de nouveaux codes issus des constats de terrain), illustrée par des tableaux de cooccurrence et des représentations en réseau. Les résultats alimentent les constats, conclusions et recommandations, enrichis par des données quantitatives secondaires. Une triangulation systématique garantit une interprétation cohérente, en intégrant des considérations sur l'égalité de genre et l'équité, conformément aux normes de l'UNEG, du HCR et de l'UN-SWAP.

Gouvernance

45. L'équipe d'évaluation, composée de sept experts, a été accompagnée par un groupe de pilotage réunissant le Chargé d'évaluation du Bureau régional pour l'Afrique centrale et de l'Ouest, deux personnes du MCO et deux consultants de l'équipe. Ce groupe a assuré un suivi hebdomadaire de l'avancée des travaux et a veillé à la bonne conduite du processus. Un groupe de référence (ERG, des sigles en anglais Evaluation Reference group)⁷², incluant les principaux partenaires et le personnel du MCO, a également été sollicité pour faciliter l'accès aux parties prenantes et accompagner le processus d'évaluation.

⁶⁵ Voir Annexe Théorie du changement.

⁶⁶ Communément appelée approche "basée sur les atouts" ou "basée sur les forces" pour le changement des systèmes parce qu'elle met l'accent sur la génération d'idées positives plutôt que sur l'identification de problèmes négatifs. Le modèle utilise des questions et le dialogue pour aider les participants à découvrir les atouts, les forces, les avantages ou les opportunités existants dans leurs communautés, organisations ou équipes, puis à travailler collectivement à l'élaboration et à la mise en œuvre de stratégies d'amélioration. Concept proposée à l'origine par David Cooperrider et Suresh Srivastva en 1987.

⁶⁷ Voir Annexe Matrice d'évaluation.

⁶⁸ Voir Annexe Cartographie de parties prenantes.

⁶⁹ Voir Annexe Dynamiques de groupe réalisées.

⁷⁰ Voir Annexe Bibliographie.

⁷¹ Voir Annexe Guide d'entretiens.

⁷² Voir Annexe. Composition de l'ERG (groupe de référence de l'évaluation).

Contrôle de qualité

46. Le contrôle de qualité de l'évaluation est basé sur le guide d'assurance qualité de l'évaluation du HCR, les normes et standards de l'UNEG, ALNAP et OCDE/CAD. Le contrôle qualité est effectué tout au long du processus d'évaluation à deux niveaux : (i) en interne, par l'équipe d'évaluation au moyen d'un processus d'examen par les pairs et d'auto-évaluations ;(ii) en externe, par les services du HCR, en particulier par l'équipe du MCO et le bureau d'évaluation et l'assurance qualité externe au HCR.

Limites rencontrées

47. Plusieurs contraintes ont affecté la collecte et l'analyse des données, dont la disponibilité limitée de certains informateurs, l'hétérogénéité et la faiblesse de la documentation (indicateurs non harmonisés, manque de focus sur l'impact transformateur, etc.), l'évaluation en cours d'année 2024 (données non finalisées), une « mémoire institutionnelle » restreinte (fermetures de Bureaux Nationaux, changements politiques), et un engagement parfois limité de certaines parties prenantes. Ces limites ont allongé le délai d'évaluation et restreint la portée de l'analyse sur certains points (notamment la réponse L1).

Questions éthiques et protection des données

48. L'évaluation est alignée avec les directives éthiques et le code de conduite de l'UNEG⁷³, ainsi que sur le code de conduite des fournisseurs des Nations Unies⁷⁴. Elle respecte les normes éthiques internationales et les bonnes pratiques en évaluation, sans nécessiter d'approbation éthique formelle tant que les principes fondamentaux sont garantis. L'équipe a mis l'accent sur la transparence, la diversité culturelle et l'inclusion, l'indépendance, le consentement éclairé, la confidentialité, la prévention de tout traumatisme ou malaise pour les informateurs, la sécurité et l'anonymat, ainsi que la non-nuisance. Par ailleurs, aucun mineur n'a été impliqué pendant l'évaluation

49. Les données sont stockées en toute sécurité et conformément à la politique de protection des données du HCR⁷⁵ et de AVICENA Project SL⁷⁶ qui permet à AVICENA PROJECT SL d'utiliser les bases de données du HCR, en garantissant le bon traitement des données, leur confidentialité et leur protection. L'usage d'outils et de plateformes de collecte (KoBo Toolbox, etc.) est conforme au RGPD de l'Union européenne. Seule l'équipe d'évaluation peut y accéder ; les données peuvent être mises à disposition du HCR après anonymisation, et seront supprimées après une période déterminée. AVICENA Project SL applique un système de mots de passe individuels et de hiérarchies d'accès pour assurer la protection et la confidentialité des informations.

⁷³ UNEG Code of Conduct for Evaluation in the UN system (2008) et UNEG Ethical Guidelines for Evaluations (2020).
⁷⁴ UN Supplier Code of Conduct (2018).

⁷⁵ UNHCR Data Privacy Policy and Standard Operating Procedures for Data Management in Evaluations

⁷⁶ Le "Supplementary agreement concerning the protection of personal data of forcibly displaced and statelessness persons and host communities" signé en avril 2024 entre le HCR et AVICENA PROJECT SL stipule les conditions et les mesures à mettre en place pour assurer le traitement adéquat des données mises à disposition des équipes d'évaluation dans le cadre du « Framework agreement » pour les évaluations des stratégies de pays

4 CONSTATS

Q 1: Compte tenu des différents contextes, des charges de travail et des interventions d'autres acteurs, dans quelle mesure le travail du HCR a-t-il été pertinent et cohérent dans les pays du MCO Sénégal ?

Le travail du HCR a été pertinent et cohérent dans la recherche de solutions durables pour les réfugiés de longue durée, l'intégration des risques d'apatriodie dans sa programmation et, dans une moindre mesure, dans la réponse aux urgences et aux mouvements mixtes. Globalement, ces priorités ont été alignées avec les stratégies et orientations organisationnelles du HCR et de la CEDEAO, mais seulement de manière partielle 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, la réduction progressive des capacités et de la présence du HCR, ont généré un déficit de données quantitatives fiables et des disparités entre les besoins émergents (déplacements forcés dans les frontières du nord du Bénin et du Togo, mouvements mixtes croissants, déplacements en Casamance, déplacement interne au Togo en 2023), les risques identifiés (p. ex. femmes, enfants, personnes LGBTIQ+) et les réponses apportées.

Les partenaires nationaux (avec des préoccupations croissantes face aux risques dans les zones frontalières) ont essayé de suivre les flux d'entrée, mais leurs ressources ont été insuffisantes pour assurer une analyse cohérente et régulière de l'évolution des besoins dans les zones frontalières à grande porosité (p. ex. Sénégal, Gambie, Bénin, Togo).

En termes d'intégration locale, les informations disponibles concordent pour signaler la persistance de barrières pour l'intégration socio-économique, de besoins essentiels non couverts et de situations de vulnérabilité chroniques.

Sur le plan organisationnel, la fermeture des Bureaux Nationaux était une décision d'envergure pour la sous-région, qui n'a pas été prise en conformité avec les priorités des gouvernements. Autres facteurs déterminants des décisions stratégiques et opérationnelles du MCO Sénégal ont été la réduction des fonds (OL), et l'adoption d'un scénario de consolidation de solutions durables qui n'a pas suffisamment pris en compte les changements et les besoins chroniques et émergents dans la sous-région. En 2020, l'aggravation des flux de déplacements aux frontières du Bénin et du Togo a été le déclencheur de la déclaration de l'urgence L1, ce qui a eu un impact significatif sur les décisions organisationnelles, financières et opérationnelles pour le MCO Sénégal.

SQ1.1. Dans quelle mesure le HCR a-t-il bien identifié et ciblé les besoins de protection et des solutions des personnes déplacées de force, y compris dans les situations d'urgence ?

Besoins de protection des personnes déplacées de force

50. Le HCR a peu utilisé les outils et procédures organisationnels pour identifier et suivre de manière précise les besoins des personnes déplacées de force dans les pays du MCO. Aucun document de *protection monitoring, border monitoring, surveys, ou verification exercises* (ou similaires) ont été identifiés durant la période évaluée. Sur les 57 « assessments » du « WCA registry dashboard », très peu couvrent les pays du MCO. En ce qui concerne les *participatory assessments*, l'évaluation ne disposait que d'une évaluation participative réalisée au Sénégal

(novembre 2022) et de cinq évaluations participatives réalisées en 2024 (Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Sénégal, Sierra Leone). Au Sénégal, la dernière opération de recensement de réfugiées réalisée en 2021 par le HCR n'a pas permis d'enregistrer l'ensemble des populations concernées.

51. Les *participatory assessments* font état de niveaux raisonnables d'accès au territoire⁷⁷, de demandes d'asile et de liberté de circulation⁷⁸ mais ils identifient aussi des risques de protection persistants qui n'ont pas été systématiquement reflétés dans la programmation du HCR. Ainsi par exemple, les principales lacunes identifiées dans les *participatory assessments* qui n'ont pas été suffisamment prises en compte dans la programmation et la réponse du HCR comprennent :

- L'accès aux services d'asile en dehors des grandes villes, méconnaissance des nouvelles lois sur l'asile, et retards dans l'obtention des cartes d'identité de réfugié. Les documents périmés exposent les réfugiés à des arrestations, limitent la mobilité, l'accès à l'emploi et aux services financiers.
- Les risques persistants en matière de protection touchent particulièrement les femmes, les personnes LGBTIQ+ et les enfants ; les risques élevés de violence sont exacerbés par des conditions de vie inadéquates et le manque de soutien.

52. Le HCR a déployé des missions du Bureaux Régional et du MCO dans les pays du MCO qui en général ont fourni des informations qualitatives mais n'ont pas permis de disposer de données quantitatives⁷⁹. Suite à la fermeture des Bureaux Nationaux, le HCR a maintenu des communications principalement avec les commissions nationales et, en moindre mesure, avec d'autres organisations partenaires (ONGs). Les communications (décroissantes) avec les partenaires nationaux et les rapports des partenaires nationaux, bien qu'utiles pour fournir une image globale de la situation des communautés refugiées, n'ont pas été suffisants pour suivre les besoins et les développements de manière opportune (p. ex. missions du HCR au Togo durant 2021 et 2022 pour préparer la clôture du Bureau national).

53. Bien que le HCR a commencé à identifier l'émergence de routes et mouvements mixtes depuis les pays de la côte atlantique vers le nord et les îles Canaries (Espagne) à partir de 2019, sa capacité à traduire l'analyse en une planification et réponse programmatique aux besoins émergents a été limitée. L'aggravation du conflit au Mali et la fermeture de la Tunisie à l'émigration (accords conclus avec l'Union Européenne en 2023) sont deux facteurs qui poussent des milliers de Maliens à emprunter la route migratoire des îles Canaries via les zones du Sahara Occidentales, la Mauritanie et le Sénégal⁸⁰. Dans une moindre mesure et bien que moins documentée, les routes maritimes vers le nord comprennent des points de départ parfois à partir de la Gambie et de la Guinée-Bissau, car le coût du voyage en « pirogue » est beaucoup moins élevé qu'à partir du Sénégal, mais les risques de naufrage sont beaucoup plus élevés. Les premières publications du HCR identifiées en relation avec les mouvements mixtes datent de 2019, en collaboration avec l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) et le Mixed Migration Centre⁸¹. Cependant, ce n'est qu'en septembre 2024 que

⁷⁷ Dans une moindre mesure au Bénin et au Togo en 2023 en raison de l'augmentation des flux d'arrivées et de la violence aux frontières.

⁷⁸ Voir question Efficacité pour plus de détails.

⁷⁹ L'évaluation a pu consulter 30 rapports de mission du HCR (incluant le Bureau Régional et le MCO) entre 2019 et 2023 dans les pays de la sous-région (Bénin, Côte d'Ivoire, Gambie, Guinée Bissau, Guinée Conakry, Sénégal, Togo), dont seulement 10 rapports de mission incluent des informations explicites et pertinentes sur les besoins des personnes déplacées de force (les rapports de mission au Togo et au Bénin ne sont pas inclus dans le cadre de la réponse L1).

⁸⁰ En 2024, le Mali est devenu un des principal pays d'origine de la migration africaine irrégulière vers l'Espagne, et 98 % des ressortissants maliens demandant l'asile en Espagne sont acceptés.

⁸¹ Voir UNHCR Routes towards the Western and Central Mediterranean Sea (UNHCR's Updated Risk Mitigation Strategy and Appeal, January 2021).

International Organization for Migration (IOM), Mixed Migration Centre (MMC), Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2024). On This Journey, No One Cares if You Live or Die: Abuse, Protection and Justice along Routes between East and West Africa and Africa's Mediterranean Coast. IOM, MMC, UNHCR, Geneva.

les données disponibles et les cartes du HCR commencent à refléter plus précisément les itinéraires complexes des mouvements mixtes entre le Sahel, les pays de la côte atlantique et les départs vers le nord.

54. Les besoins de protection d'autres phénomènes de déplacement interne forcé dans les pays du MCO, ne semblent pas avoir été suffisamment documentées et suivies. Ainsi par exemple, au Togo, certaines sources font état d'une augmentation substantielle du nombre de personnes déplacées internes en 2023⁸² mais l'analyse et suivi des besoins de ces populations n'apparaît pas dans les documents disponibles du HCR.

55. Malgré le déficit de données nationales sur l'apatriodie, le HCR a identifié et intégré dans sa programmation la prévention et la réduction du risque d'apatriodie, ainsi que la nécessité de «domestiquer» les changements dans les instruments internationaux et régionaux. Dans ce contexte, la réponse du HCR a reflété les demandes et les préoccupations des pays et des institutions régionales (p. ex. Protocole de l'Union africaine sur l'apatriodie et l'accès à la nationalité en 2023). En fait, le HCR avait promu en 2015 la Déclaration d'Abidjan sur l'Éradication de l'Apatriodie (adoptée par la CEDEAO) et le plan d'action des états membres pour mettre fin à l'apatriodie en Afrique de l'Ouest en 2024 (Plan d'action de Banjul)⁸³, dans une sous-région qui voulait devenir un modèle en matière de lutte contre l'apatriodie. Le HCR a prévu la réalisation des études quantitatives pour documenter l'étendue du phénomène dans sa programmation, qui n'ont pas pu être entreprises en raison du manque de financement.

56. La fermeture des Bureaux Nationaux et la réduction des ressources ont eu pour conséquence que le HCR participe beaucoup moins souvent dans des exercices d'analyse des besoins des personnes déplacées de force et apatrides et de programmation avec les partenaires nationaux. Les capacités des commissions nationales à surveiller régulièrement les besoins des personnes déplacées de force et apatrides et à suivre leur évolution dans le temps ont été affectées par la diminution du soutien technique, économique et logistique du HCR. Cette réduction a rendu le suivi des besoins plus difficile, en particulier dans les zones éloignées des principales villes (où la présence des commissions nationales est faible, voire nulle) et aux frontières. Le HCR a encouragé les mécanismes de travail virtuel (y compris la programmation annuelle) avec les commissions nationales, mais cela n'a pas suffi à compenser la réduction de la présence dans les pays. De même, les commissions nationales ont indiqué que la réduction des exercices d'analyse et de planification conjointe entre les pays du MCO a affaibli les capacités et les possibilités de maintenir la collaboration transfrontalière. Ces exercices étaient utiles pour construire une vision sous-régionale commune, dans un contexte de frontières poreuses exposées à la violence au Sahel et à de nombreuses routes migratoires changeantes.

Besoins de solutions des personnes déplacées de force

57. Les outils utilisés par le HCR pour identifier et suivre les besoins en solutions comprennent les enquêtes d'intention, les participatory assessments et deux refugee protection assessments au Togo (août 2023) et au Bénin (avril 2024). Ces deux missions conjointes HCR (DRS-RB-DIP) et Banque mondiale (Unité Fragilité, Conflit et Violence) s'inscrivaient dans le cadre du processus d'éligibilité des deux gouvernements au guichet pour les communautés d'accueil et les réfugiés (Window for Host Communities and Refugees). En 2021, le HCR signale le passage de groupes de discussion à des enquêtes, menées auprès de ménages de réfugiés ivoiriens au Togo et au Sénégal, mais le rapport n'a pas été disponible pour

⁸² Source 1 : OIM Togo - Evaluation multi-Sectorielle des lieux. ROUND 1, Juin-Juillet 2023 - Région des Savanes ; Source 2 : OCHA Services, Togo - Internal Displacements (New Displacements) – IDPs (<https://data.humdata.org/dataset/idmc-idp-data-tgo>), <https://data.humdata.org/dataset/idmc-idp-data-tgo>) Internal Displacement Monitoring Centre

⁸³ <https://news.un.org/fr/story/2019/02/1037352> « Mettre fin à l'apatriodie en Afrique de l'Ouest d'ici 2024 est réalisable, selon le HCR ».

l'évaluation. En 2022, le HCR a mené une mission⁸⁴ et une enquête sur la volonté de retour des réfugiés sénégalais en Gambie, qui a montré que la majorité d'entre eux souhaitaient rester en Gambie (77 % ont opté pour l'intégration locale), mais l'évaluation n'a pas non plus eu connaissance des données de l'enquête.

58. Les Participatory assessments disponibles, les entretiens et les discussions de groupe mettent en évidence la persistance des besoins critiques en matière de solutions, y compris l'intégration locale, et des situations de vulnérabilité chez les communautés de personnes déplacées de force et apatrides dans la plupart des pays de la sous - région. Au Sénégal, en raison du coût élevé de la vie dans les grandes villes, les personnes déplacées de force ont été contraintes de se réinstaller dans des zones rurales. Les réfugiés LGBTIQ+ ont été confrontés à la stigmatisation, à des barrières d'accès au logement, et à l'adoption de stratégie d'adaptation négative (sexe de survie). Près de la moitié des réfugiés interrogés ont indiqué qu'ils n'avaient pas d'emploi stable et que les possibilités de formation étaient limitées. Les jeunes ont des difficultés à se nourrir correctement en raison des contraintes financières de leurs parents. Les groupes vulnérables luttent également pour survivre en raison de l'absence de protection sociale, exacerbée par les réductions des aides du HCR et le manque de ressources chez les systèmes et les partenaires nationaux. En outre, le travail des enfants est répandu (20 % des personnes interrogées déclarant que des enfants travaillent comme bergers, domestiques ou vendeurs de rue). En Gambie, de nombreux enfants réfugiés travaillent après l'école ou pendant les vacances dans divers métiers pour subvenir aux besoins de leur famille, et les réfugiés adultes ont du mal à trouver des emplois stables. L'achat de terres reste problématique et le GAFNA⁸⁵, seul fournisseur d'aide, a été confronté à des limitations de financement, ce qui a réduit le nombre de réfugiés qu'il peut soutenir. En Sierra Leone, de nombreux réfugiés ont été contraints de se tourner vers le travail agricole, où ils sont souvent victimes de discrimination, de vol ou de sabotage de leurs récoltes. En Guinée, les personnes interrogées ont identifié des aspects positifs, notamment l'accès aux soins de santé, à l'éducation et à la formation professionnelle. Cependant, des défis subsistent, tels que la précarité des moyens de vie, l'insuffisance des logements et un environnement économique défavorable dans les zones d'accueil⁸⁶.

Besoins en situation d'urgence

59. Les chiffres du HCR disponibles sur les personnes déplacés de force en Gambie comme conséquence des affrontements violents entre l'armée sénégalaise et les groupes rebelles en Casamance (Sénégal) en 2021 et 2022, ne reflètent pas les déplacements provoqués par ces affrontements. Le HCR a eu des discussions avec ses partenaires en Gambie pour mener une évaluation rapide pour déterminer les besoins des déplacés et accorder une réponse conjointe avec l'OIM, le PAM, GAFNA, GCR, le Département de l'immigration, le Ministère de l'Intérieur, les organismes de protection civile et de coordination des urgences. Cependant, l'évaluation n'a pas pu documenter les analyses des besoins menés et les mesures prises.

60. Le HCR a activé une déclaration d'urgence L1 en février 2020 pour le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Togo, mais a réagi tardivement et partiellement pour identifier les besoins au nord du Bénin et du Togo, principalement dû aux restrictions d'accès aux frontières, à sa capacité opérationnelle réduite, la perte de proximité avec les institutions nationales et l'absence de points d'enregistrement des commissions nationales aux frontières. Dans un contexte de dégradation des déplacements et des besoins aux frontières et

⁸⁴ Support Voluntary repatriation of Ivorian refugees in the Gambia (Rapport de mission du 23-27 May 2022).

⁸⁵ La Gambia Food and Nutrition Association (GAFNA) est une ONG nationale qui soutient les communautés à travers des initiatives en alimentation, nutrition et action humanitaire.

⁸⁶ Entretiens, discussions de groupe, revue documentaire (UNHCR annual reports, UNHCR Risk assessments).

de militarisation (Togo 2018, Bénin 2022), le HCR a poursuivi le processus de fermeture des bureaux nationaux, ce qui a entraîné des conséquences institutionnelles et opérationnelles. Malgré la déclaration de l'urgence L1 en février 2020, la première mission du HCR (que l'évaluation a pu documenter) pour suivre la situation et appuyer la réponse n'a pas lieu jusqu'en décembre 2021 au Bénin. Ce n'est qu'en mars 2023, après l'extension de l'urgence L1 en raison de l'intensification des flux d'arrivées au nord du Bénin et du Togo, que le HCR a déployé des missions pour analyser la situation et répondre aux déplacements, s'appuyant sur des partenaires qui ne sont pas devenus pleinement opérationnels⁸⁷.

61. En 2023 et 2024, les « refugee protection assessments »⁸⁸ au Bénin et au Togo pour explorer la mobilisation de fonds de développement (complémentaires à la réponse humanitaire) montrent une analyse détaillée (plus qualitative que quantitative) des besoins de protection, solutions et d'assistance d'urgence dans les deux pays. Bien que les documents des missions conjointes fassent mention d'actions de collecte de données et d'enregistrement menées par le HCR dans un contexte d'urgence dans quatre pays (Bénin, Togo, Côte d'Ivoire, Guinée)⁸⁹, ces documents n'ont pas été disponibles pour l'évaluation. Les entretiens suggèrent que la population déplacée au nord du Bénin et Togo est largement supérieure à la population officiellement enregistrée et que les procédures existantes ne permettent pas de répondre au flux constant d'arrivées de nouvelles personnes. D'une autre partie, les rapports de la mission conjointe HCR – Banque Mondiale indiquent un manque de données adéquates pour informer la programmation.

SQ1.2. Quelles ont été les principales considérations guidant la prise de décision stratégique pour le MCO Sénégal (priorités des gouvernements, de la CEDEAO, stratégies globales du HCR, autres)?

62. La prise de décisions stratégiques et opérationnelles du HCR dans les pays du MCO a été fortement déterminée par la réduction croissante des fonds disponibles (OL) du MCO et, surtout, un faible budget alloué aux opérations (OPS). Le HCR est passé de 57% de fonds disponibles (OL) par rapport aux budgets de planification (OP) en 2021, à 31% de fonds disponibles en 2024. En moyenne, entre 2021 et 2023, le taux de fonds disponibles (OL/OP) consacré aux opérations (OPS) s'établit à 38 %, tandis qu'il atteint 83 % pour la ligne budgétaire STAFF et 67 % pour l'ABOD⁹⁰. En outre, des messages contradictoires ont été signalés (entretiens) entre les différents niveaux de l'organisation en ce qui concerne la priorisation des ressources, ce qui a entravé la cohérence de la planification, de la prise de décision et du dialogue de protection de la MCO avec les partenaires nationaux.

63. La décision d'intégrer les personnes déplacées de force et les apatrides dans les stratégies et plans de développement nationaux soutenus par le système des Nations Unies (dans le cadre de l'approche d'intégration locale), bien que conforme aux lignes directrices globales du HCR, n'a pas généré de synergies ou de progrès significatifs. En revanche, la coordination avec d'autres agences et institutions financières internationales semble plus clairement structurée dans l'urgence L1 au Bénin et au Togo en 2023, avec l'intention d'incorporer l'approche « triple nexus » dans la réponse. Le HCR a envisagé d'inclure les personnes déplacées de force et les apatrides dans les cadres de coopération pour

⁸⁷ Voir question Efficacité pour plus de détails.

⁸⁸ Refugee Protection Assessment Bénin, World Bank (WB) IDA 20 Window for Host Communities and Refugees (IDA 20 WHR). UNHCR, Avril 2024 et Refugee Protection Assessment Togo, World Bank (WB) IDA 19 Window for Host Communities and Refugees (IDA 19 WHR). UNHCR, 16 août 2023

⁸⁹ Note For the File – World Bank -UNHCR Coastal Countries Briefing October 2023: *UNHCR has been collecting data on protection monitoring, which assesses the extent to which refugee rights are adhered to and measures social cohesion indicators, as well as border monitoring data to evaluate access to asylum and address human rights violations in border areas, and registration data.*

⁹⁰ Voir question d'évaluation 3 pour plus de détails.

le développement durable des Nations Unies et dans les programmes de développement nationaux. Cependant, le plaidoyer et le suivi pour l'inclusion effective des personnes déplacées de force et des apatrides à distance (à travers le MCO de manière virtuelle et les commissions nationales) n'ont pas abouti à des avancées concrètes. Les personnes déplacées et les apatrides apparaissent de manière limitée dans les cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable⁹¹ au Sénégal et, dans le contexte de l'urgence, au Togo et au Bénin. Dans les pays où le nombre de réfugié est peu important et où le HCR n'a pas de Bureau National, la visibilité des personnes déplacées de force et des apatrides est faible, voire inexistante. Des programmes conjoints ou des synergies n'ont pas non plus été identifiés avec d'autres agences pertinentes, ou des initiatives qui transféreraient à la sous-région des accords globaux signés avec d'autres agences sur des questions clés (p. ex. avec l'OIM pour les mouvements mixtes, ou avec l'UNICEF - Blueprint for Joint Action - pour l'éducation). L'identification de synergies avec le secteur privé ou d'autres organisations spécialisées dans les moyens de vie, un aspect central pour l'intégration locale, est absente tout au long de la période d'évaluation. A partir de 2023, dans le contexte aggravé de la L1 au Bénin et au Togo, des mécanismes de coordination et de collaboration inter-agences plus clairs apparaissent (p. ex. le Programme d'Urgence pour la Résilience dans la Région des Savanes au Togo, la collaboration avec le PAM) et des contacts ont été initiés avec la Banque Mondiale pour explorer l'intégration des personnes déplacées de force et des apatrides dans leurs programmes d'appui⁹².

64. La situation d'urgence à la frontière du Bénin et du Togo (et la déclaration d'urgence de niveau 1 (L1) en 2023) a été un facteur déterminant dans la priorisation des opérations du HCR. Le HCR a mobilisé des ressources supplémentaires et spécifiques pour la réponse d'urgence à partir de 2023, mais a également réorienté les partenariats et une partie de ses ressources régulières (financières et humaines) afin de pouvoir assister les nouveaux réfugiés récemment arrivés aux frontières nord. La priorisation de la réponse d'urgence, bien que compréhensible compte tenu de l'aggravation de la situation aux frontières avec le Burkina Faso, a eu un impact à la fois sur la structure organisationnelle du MCO (p.ex. implication du Représentant et d'autres profils seniors du staff) et sur les programmes réguliers (p. ex. ralentissement des activités et réallocation des fonds disponibles du budget⁹³).

65. L'intégration de l'apatriodie et la réponse aux mouvements mixtes, aux déplacements forcés et aux urgences humanitaires dans les pays du MCO en tant que priorités du HCR ont été alignées sur les priorités de la CEDEAO. L'alignement entre les priorités de la CEDEAO et du HCR s'est reflété dans l'accord signé (octobre 2023) pour renforcer la coopération entre les deux organisations afin d'inclure de nouveaux domaines de collaboration qui ont émergé depuis le protocole d'accord initial entre les deux institutions en 2001, à savoir l'identification et la protection des réfugiés dans des mouvements mixtes, l'apatriodie, la gestion des situations d'urgence, ainsi que des solutions durables aux déplacements forcés.

⁹¹ Ainsi que dans d'autres documents connexes (p. ex. les analyses communes de pays).

⁹² Toutefois, au moment de la rédaction du présent rapport, l'évaluation ne dispose d'aucune information sur les résultats des missions conjointes du HCR et de la Banque mondiale menées au cours de l'année écoulée.

⁹³ Voir la question 3 pour plus de détails.

Q2. Quelle a été l'efficacité et la durabilité de la programmation et du plaidoyer du HCR dans les pays du MCO Sénégal ?

Le HCR a joué un rôle clé pour le maintien des environnements de protection favorables, le développement de cadres légaux et le fonctionnement des systèmes nationaux d'asile dans les pays du MCO. Cependant, ces systèmes ont été fortement dépendants du financement externe et apparaissent aujourd'hui affaiblis. En outre, les systèmes nationaux d'asile rencontrent des difficultés structurelles, avec des variations selon les pays. Ces difficultés concernent 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, la production des cartes de réfugiés et leur reconnaissance. De plus, ils peinent à protéger et à assister les personnes déplacées de force et les apatrides les plus vulnérables, tout en promouvant l'intégration locale comme solution durable prioritaire. En matière d'apatridie, le HCR a contribué à l'adoption de plans d'action nationaux et des révisions législatives, mais l'éradication de l'apatridie en 2024 envisagée dans le plan d'action de Banjul n'a pas été réalisée et des risques d'apatridie persistent.

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. Bien qu'inscrite dans un contexte de restrictions budgétaires croissantes, cette réduction a pu être un des facteurs contributifs à la dégradation des conditions de vie dans un contexte inflationniste post-pandémie de COVID-19, dans des pays où les systèmes de protection sociale demeurent limités ou inexistant. Les personnes déplacées de force pâtissent d'un accès aux droits, aux services essentiels et aux ressources économiques restreint par rapport à des communautés hôtes (elles-mêmes souvent déjà paupérisées) du fait des barrières administratives, du manque de reconnaissance du statut et des cartes de réfugiés et d'un déficit de soutien communautaires dû à leur condition de personnes déplacées. Ces limites touchent particulièrement les personnes qui arrivent sans réseau dans les grandes métropoles, les femmes seules avec ou sans enfants, et les personnes LGBTIQ+. En outre, l'arrêt des bourses éducatives représente un risque pour garantir la scolarisation des enfants, et notamment celle des filles.

La stratégie de solutions durables à travers la naturalisation des réfugiés de longue durée présente des résultats contrastés entre les approches développées en Guinée-Bissau et au Sénégal. La naturalisation en Guinée-Bissau a été réussie grâce à une approche holistique et un engagement gouvernemental et communautaire qui ont incorporé des dimensions légales, économiques, et sociales. 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, et se heurte aux lenteurs bureaucratiques et aux résistances des réfugiés eux-mêmes. 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 déficit de données disponibles. Bien que le HCR ait anticipé les effets de la crise du Burkina Faso et ait déclaré une première urgence de niveau L1 (2020), il a tardé à mettre en œuvre les mesures appropriées, en raison des fermetures de frontières liées à la pandémie, du manque de ressources et du processus de fermeture des Bureaux Nationaux, qui n'a été ni compris ni accepté par les partenaires nationaux. Le HCR a néanmoins 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, fomenter le monitoring de protection (avec une approche genre bien structurée) et développer des démarches communautaires novatrices.

SQ2.1. Quels ont été les résultats, escomptés et non escomptés, dans la mise en place d'environnements de protection favorables ? Comment les différents facteurs, y compris la présence dans le pays, ont-ils contribué à la réalisation effective des résultats (ou à leur absence) ?

66. Le HCR a contribué à la création d'un environnement de protection favorable en soutenant les pays à actualiser les cadres juridiques relatifs à l'asile et à la protection internationale, en maintenant l'accès au territoire, le respect du principe de non-refoulement et la liberté de mouvement dans une période d'augmentation des flux de déplacements forcés. Le HCR a fourni un appui technique et institutionnel aux commissions nationales chargées de rédiger de nouvelles lois sur l'asile au Bénin (loi 2022-31) et au Sénégal (loi 21/2021) et de réviser d'autres instruments juridiques en Gambie et en Guinée-Bissau. Le travail du HCR s'est déroulé dans une sous-région intégrée à la CEDEAO, avec des cadres juridiques et des politiques publiques consolidés sur la circulation des personnes entre les pays, l'accès à la résidence et aux droits, ainsi que l'intégration économique et commerciale. L'appui du HCR a facilité l'alignement des cadres juridiques nationaux sur l'évolution des instruments régionaux (CEDEAO, Union africaine) et les engagements pris lors des Forums mondiaux sur les réfugiés (2019, 2023). En 2023, le HCR et la CEDEAO ont mis à jour leur précédent accord de partenariat (2001) pour renforcer la coopération sur l'identification et la protection des réfugiés (dans le cadre des mouvements mixtes croissants), l'apatriodie, la gestion des situations d'urgence, et les solutions durables.

67. Malgré des progrès, des lacunes et des retards dans l'élaboration de certaines législations nationales limitent la protection des droits et l'accès à l'asile, exposant particulièrement les personnes vulnérables et LGBTIQ+ à des risques accrus. Dans plusieurs pays, les lois sur l'asile et la naturalisation n'ont pas été suivies de décrets d'application, et des retards persistent dans les réformes juridiques ou l'adoption de législation pertinente (p. ex., Guinée). Les difficultés liées à la reconnaissance des droits, l'obtention des cartes de réfugié, ainsi que les coûts ou le manque de ressources pour renouveler les documents de voyage entravent la protection et l'intégration locale. De plus, certains pays criminalisent la diversité de genre et sexuelle, créant des risques, obstacles et discriminations. Les personnes déplacées LGBTIQ+ signalent souvent des violences et exploitations, mais hésitent à les dénoncer à cause de la stigmatisation. Le manque de ressources les pousse parfois à se tourner vers le travail sexuel. En Gambie, les femmes réfugiées seules sont particulièrement vulnérables. En Sierra Leone, où le HCR et la NaCSA (National Commission for Social Action) ont une faible présence, les rapports du HCR (*participatory assessments*) indiquent que les risques de violences basées sur le genre, notamment les viols et les grossesses non désirées, sont élevés et les auteurs sont souvent non tenus responsables. La maltraitance des enfants est fréquente, et les mécanismes de signalement des violences basées sur le genre (VBG) sont sous-utilisés, en raison du manque de confiance dans la justice et des normes socioculturelles. Le HCR a fourni assistance technique et a mené des actions de plaidoyer pour promouvoir l'adoption et la mise en œuvre de cadres juridiques favorables et protecteurs des droits des personnes déplacées de force et des apatrides. Les actions du HCR ont contribué à certains progrès (comme expliqué dans d'autres paragraphes), mais des facteurs internes et externes ont également limité leur portée. Au niveau interne, les restrictions budgétaires et de personnel ont limité la capacité du HCR à répondre, et la dépendance des partenaires nationaux au financement du HCR est également mentionnée à plusieurs reprises dans l'ensemble des rapports du HCR et de nombreux entretiens. Parmi les facteurs externes, on signale notamment les alternances et transitions politiques, la multiplicité de priorités politiques auxquelles doivent faire face les gouvernements des pays du MCO Sénégal, leur manque de ressources financières et l'absence de budgets publics spécifiques à ces questions. Outre les facteurs institutionnels et politiques, le HCR s'est souvent trouvé dans la difficile position de négocier des solutions de protection avec les États, dans un contexte de rejet communautaire des personnes LGBTIQ+ et d'absence ou de manque de programmes

spécifiques d'appuis permettant de faire face à leur grande vulnérabilité. Enfin, l'accès au statut de réfugié varie selon les législations des pays. Par exemple, au Sénégal, le statut de réfugié est systématiquement refusé en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre, et les personnes concernées sont placées sous la protection du HCR à l'issue de la procédure de détermination du statut de réfugié (DSR). En revanche, au Bénin, les personnes LGBTIQ+ peuvent obtenir le statut de réfugié malgré un manque d'acceptation communautaire.

68. Le HCR a appuyé les efforts nationaux visant à réduire le risque d'apatriodie (l'une des priorités de l'Union africaine et de la CEDEAO) et a réalisé des progrès législatifs et politiques pertinents dans certains pays, mais n'est pas parvenu à l'éradiquer en 2024 (comme le prévoient la Déclaration d'Abidjan sur l'éradication de l'apatriodie et le Plan d'action de Banjul). Les risques sont encore persistants dû aux difficultés pour dimensionner le phénomène, le fonctionnement irrégulier des registres civils et, dans le cas du Sénégal, les lacunes dans la dernière opération de recensement des réfugiés. Le HCR, en collaboration avec la CEDEAO, a organisé la première conférence ministérielle sur l'apatriodie à Abidjan (2015), qui a débouché sur la Déclaration d'Abidjan et, par la suite, sur le Plan d'action de Banjul (2017)⁹⁴. Le HCR a apporté son expertise et accompagné la CEDEAO dans la rédaction du plan d'action et son intégration dans les législations nationales. L'Afrique de l'Ouest est devenue la première région au monde à adopter un plan d'action contraignant par lequel les Etats membres de la CEDEAO, avec le soutien du HCR, se sont engagés à mettre fin à l'apatriodie d'ici 2024, dans le cadre de la Campagne mondiale #IBelong du HCR⁹⁵. Au cours des quatre dernières années, le Sénégal et le Bénin ont révisé leur cadre légal sur l'apatriodie, tandis que le Togo a adhéré aux conventions y afférentes. De plus, le Bénin, le Burkina Faso, la Gambie, la Guinée et la Guinée-Bissau ont adopté des plans d'action nationaux pour son éradication. Le HCR a travaillé avec les ministères de la justice et d'autres administrations pour améliorer l'enregistrement des faits d'état civil, l'accès aux documents et la naturalisation. Cependant, le manque de données nationales précises sur l'apatriodie, la capacité limitée des Etats à mettre en œuvre des plans d'action nationaux, la lenteur des processus de réforme juridique, le besoin d'expertise dans la domestication des instruments régionaux et le financement limité ont entravé les efforts visant à traiter l'apatriodie dans les pays du MCO et à atteindre les objectifs fixés dans le Plan d'action de Banjul. En outre, les difficultés bureaucratiques dans les registres d'état civil, les retards dans le renouvellement des cartes de réfugiés dans la plupart des pays du MCO, la situation des réfugiés mauritaniens non enregistrés au Sénégal et ceux qui sont rentrés au Sénégal après l'opération de retour volontaire continuent à générer un risque d'apatriodie.

69. Le HCR a fourni un appui institutionnel, technique et financier aux pays du MCO qui a permis de développer les capacités des systèmes d'asile nationaux. Malgré les efforts soutenus pour renforcer les capacités des commissions nationales et d'autres partenaires, le HCR n'a pas réussi à consolider suffisamment les capacités des institutions⁹⁶ pour garantir leur fonctionnement autonome et sans dépendance vis-à-vis de ressources externes. En matière de développement de la capacité nationale d'asile, le soutien du HCR n'a pas été en mesure d'avoir un impact sur tous les domaines (« building blocks ») qui constituent un système de qualité et de consolider son autonomisation et durabilité. Le HCR a apporté son expertise et dispensé des formations à des fonctionnaires de diverses administrations publiques (commissions nationales, ministères de la justice, registres d'état civil,

⁹⁴ Plan d'action de Banjul de la Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest pour l'éradication de l'apatriodie 2017 - 2024 ; <https://data.unhcr.org/fr/documents/details/104412>

⁹⁵ L'éradication de l'apatriodie est une priorité pour l'Union africaine, car des millions de personnes et des générations attendent depuis des décennies que cette question soit prise en charge par les Etats, afin que les apatrides puissent avoir une existence légale et jouir de tous leurs droits. Rapport intersessionnel de Mme Maya Sahli-Fadel, Commissaire, Vice-présidente de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples & Rapporteuse spéciale sur les réfugiés, les demandeurs d'asile, les personnes déplacées et les migrants en Afrique, octobre 2023

⁹⁶ Voir question efficience et qualité des partenariats

police, etc.) afin de développer des compétences et des outils, et a fourni aux commissions nationales certains moyens logistiques et techniques. Dans l'ensemble, l'approche du HCR en matière de renforcement des capacités montre des progrès dans les domaines de « staff » et de « management infrastructure », mais a eu moins d'impact dans les domaines de « funding », « political support », « corruption », « democratic control », « relationships asylum-enforcement », « connectedness » et « public support »⁹⁷. Les systèmes d'asile dans les pays du MCO restent de ce fait fragiles et dépendants du financement du HCR, ce qui limite leur pérennité et leur intégration dans les structures nationales (aucun des pays du MCO ne dispose de mécanismes de financement permettant d'inscrire les systèmes d'asile dans leur loi de finances)⁹⁸.

70. Bien que le HCR continue de plaider pour une responsabilisation et un financement national, il doit composer avec des Etats fragiles, soumis à des défis multiples et complexes, des limites et contraintes budgétaire, cycles politiques et rotations des fonctionnaires (avec intensité variable selon les États). En outre, la réduction progressive de la présence du HCR a impacté la capacité des systèmes nationaux d'asile à assurer une identification fiable des réfugiés les plus vulnérables, répondre à des besoins de protection ou piloter la mise en œuvre de solutions durables. Malgré des avancées dans la consolidation d'un cadre procédural respectant certains standards internationaux, la procédure de détermination du statut de réfugié dans les pays du MCO présente des lacunes en termes de qualité, de délais de traitement et une centralisation excessive, qui ne permettent de traiter qu'un nombre restreint de dossiers chaque année, généralement au niveau des capitales.

71. La mise en place de commissions nationales d'éligibilité (appuyées par le HCR) présente des lacunes organisationnelles plus ou moins marquées selon les pays. Les commissions d'éligibilité sont excessivement centralisées, disposent de ressources limitées, comptent peu de membres et souffrent de rotations fréquentes. Presque aucune des commissions nationales dispose d'une présence stable ou des ressources pour être présente dans les zones frontalières ou les localités où se trouvent des personnes déplacées de force (p. ex. au Bénin, il s'agit d'une limitation critique qui a fait partie des recommandations de la Banque mondiale⁹⁹). Dans ces circonstances, les procédures de détermination du statut de réfugié présentent des lacunes qui tendent à compromettre l'accès aux droits des personnes déplacées (p. ex. la Gambie, la Sierra Leone, le Sénégal et le Togo ne disposent pas de commissions d'appel, et les délais de traitement des dossiers sont parfois excessivement longs¹⁰⁰).

72. **Le travail de plaidoyer du HCR avec les commissions nationales et les partenaires a permis quelques progrès récents dans la reconnaissance des cartes de réfugié, mais de manière inégale selon les pays et avec des limitations qui continuent à entraver l'accès des réfugiés aux droits et services essentiels.** En Gambie, certaines cartes de réfugié sont acceptées par les prestataires de services avec l'intervention de partenaires du HCR, et des certificats de naissance peuvent être délivrés pour les enfants de parents non gambiens. La Sierra Leone a fait quelques progrès, puisque les réfugiés possèdent des cartes d'identité délivrées en collaboration avec le HCR et les enfants nés dans les camps ont des certificats de naissance. Cependant, dans l'ensemble des pays (mais avec des différences selon les pays concernés), le manque de reconnaissance des cartes de réfugié par les administrations et services publiques et les entreprises privées continue de limiter les droits et l'accès à des services essentiels comme l'achat d'une carte SIM, passer un permis de conduire, ouvrir un compte en banque, ou bénéficier d'un contrat de travail. L'absence de dispositifs décentralisés (aux frontières ou à proximité des zones de résidence des réfugiés) limite l'accès à la procédure de

⁹⁷ Voir UNHCR Asylum Capacity Development (ACD) Evaluation; An Independent Evaluation of UNHCR's Support for Strengthening National Asylum Systems, p. 25

⁹⁸ Ce constat est en ligne avec les résultats de l'évaluation UNHCR Asylum Capacity Development (ACD) Evaluation; An Independent Evaluation of UNHCR's Support for Strengthening National Asylum Systems.

⁹⁹ Benin-WHR Eligibility mission report – April 2024

¹⁰⁰ UNHCR, IFRC (2020) Access to essential services for people on the move in the ECOWAS Region

renouvellement des cartes de réfugié. Les obstacles au renouvellement des cartes périmées exposent les réfugiés dans certains pays à des risques d'arrestation et compromettent leur protection, leur mobilité et leur intégration. Les difficultés dans la production des cartes d'identité de réfugiés constituent aussi un défi logistique. Le processus de fabrication des cartes est long et souvent sujet à des erreurs. Au Sénégal, fin 2022, seuls 68 % des 6 363 réfugiés recensés lors de la campagne de 2021 avaient reçu une carte. Les autres ont dû attendre 2023 pour obtenir leurs documents, dont certains contenaient des erreurs dans l'orthographe des noms ou la nationalité des personnes concernées.

73. Les décisions de réduire les ressources allouées à l'assistance étaient adaptées au contexte de restrictions budgétaires du HCR mais pas cohérentes avec certaines orientations stratégiques du HCR en matière de moyens de vie et inclusion économique. La décision de mettre fin à l'assistance directe a été clairement soutenue par les contraintes budgétaires de l'organisation et basée sur un scénario d'intégration locale qui, dans ce cas, n'a été que partiellement concrétisé. La décision de mettre fin à l'assistance directe n'a pas été complètement alignée sur les lignes directrices définies par le HCR dans le document « *Refugee Livelihoods and Economic Inclusion 2019-2023 Global Strategy Concept Note* ». Si le HCR a eu un impact positif sur l'accès légal des personnes déplacées de force et des apatrides aux droits et aux services, l'exercice complet et pratique (de facto) de ces droits a été beaucoup plus limité¹⁰¹. Le HCR n'a pas suffisamment développé de partenariats et de synergies avec d'autres acteurs clés en matière d'inclusion économique¹⁰² (en plus du plaidoyer auprès des gouvernements). En outre, la terminaison de l'assistance directe n'a pas été compensée par initiatives de développement économique ou communautaire permettant de mitiger la paupérisation dont souffrent les personnes déplacées de force, qui ne disposent pas de réseaux d'appuis et de solidarité communautaires du fait de leur condition.

74. L'accès à l'éducation et à la santé, bien que garanti par la loi dans certains pays, reste limité en pratique en raison des lacunes des systèmes nationaux et des barrières géographiques et économiques à l'accès. Dans le domaine de la santé, le MCO Sénégal a réussi à inclure les populations réfugiées dans les plans nationaux de réponse à la pandémie de COVID-19. Au-delà de l'exceptionnalité de la pandémie, les coûts élevés des prestations et des médicaments, même dans les systèmes publics de santé, rendent les soins inaccessibles pour une grande partie des réfugiés dans les pays du MCO. Les analyses du HCR montrent que, par exemple, la Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, et Sierra Leone présentent des situations de santé qui affectent plus intensément la population réfugiée (p. ex. malnutrition chez les enfants, santé mentale, maladies chroniques) ce qui oblige au recours à la médecine traditionnelle comme seule alternative¹⁰³.

75. En matière d'éducation, l'attitude généralement favorable des institutions des pays d'accueil a facilité l'accès des enfants réfugiés aux écoles, malgré les obstacles liés à l'absence d'état civil, de documents, l'éloignement des centres éducatifs en milieu rural ou les contraintes économiques qui pèsent sur les familles. Dans ce contexte, la réduction des financements disponibles pour l'éducation dans les pays du MCO Sénégal, et notamment la suppression progressive des bourses et des aides financières directement octroyées par le HCR (hors bourse DAFI) est assez unanimement perçue par les partenaires du HCR et les réfugiés eux-mêmes comme une menace pour les fragiles acquis constatés en matière de scolarisation des enfants

¹⁰¹ Engage in advocacy to enhance the enabling environment such that refugees have legal and de facto access to decent work (such as through rights to work, own a business, access financial services, land/property ownership, and freedom of mobility).

¹⁰² Conduct consultations with different types of stakeholders, such as: Financial and Business Development Service Providers, Private Sector, Training Institutes, Development Actors, NGOs, UN Agencies, Academia and Research Institutions.

¹⁰³ Ces analyses ont été raisonnablement corroborées durant les entretiens, les groupes de discussion et la revue documentaire.

déplacés de force, dans des contextes où les réfugiés peinent à bénéficier des efforts limités des politiques nationales en faveur de l'éducation des nationaux.

76. Depuis 2023, le programme international de bourses DAFI est le principal outil qui permet au HCR de soutenir directement l'accès des jeunes à l'éducation et à l'enseignement supérieur, malgré les obstacles à leur insertion sur le marché du travail. Les données constatées par l'évaluation corroborent les principales conclusions de l'évaluation thématique "UNHCR DAFI Programme evaluation" (2022): les aides financières octroyées améliorent l'accès des réfugiés à l'éducation, et notamment des filles, en offrant un soutien financier décisif aux réfugiés et à leurs familles (paiement des frais de scolarité et allocations de subsistance), et en incitant les futurs lauréats à la poursuite des études secondaires. Elles permettent également de garantir un niveau élevé de réussite aux examens. Au Sénégal en 2023, 85,29 % des étudiants DAFI ont ainsi réussi leurs examens annuels. L'insertion professionnelle est la principale préoccupation des jeunes étudiants réfugiés, qui expriment un besoin accru de soutien pour accéder au marché du travail. Ils se heurtent à de nombreux obstacles, tels que la difficulté à trouver des stages, le manque de reconnaissance de leur statut par le secteur privé, la méconnaissance des secteurs porteurs et l'absence de réseaux facilitant l'embauche, dans des contextes économiques et sociaux fragiles.

77. La baisse des aides accordées par le HCR pour faciliter l'accès des enfants réfugiés à l'éducation et à l'assistance en général constitue une décision difficilement compris par les partenaires et les réfugiés eux-mêmes. Des partenaires du HCR¹⁰⁴ en contact direct avec les populations concernées déplorent le manque de concertation dans la priorisation des décisions. Les équipes, notamment en milieu urbain, se sentent souvent impuissantes face à la détresse des plus vulnérables, comme les femmes seules ou les personnes LGBTIQ+ en situation de rue, faute d'aide adaptée pour le logement. Les partenaires et les personnes déplacées de force et apatrides ne comprennent pas que l'aide soit réduite pour des profils qui ont été confrontées à des facteurs d'exclusion et à des barrières spécifiques à leur intégration, pour lesquelles les faibles systèmes nationaux (éducation, santé, protection sociale) ont une couverture limitée et qui vivent dans des situations de vulnérabilité. Dans ces circonstances, la réduction de l'aide (tant de la part du HCR que des systèmes nationaux) et la persistance des barrières d'accès prolongent la vulnérabilité et ont suscité des inquiétudes parmi les partenaires et les communautés. D'ailleurs, cette préoccupation se reflète clairement dans l'identification des risques de la planification stratégique du HCR¹⁰⁵, dans les rapports annuels du HCR et dans les participatory assessments. De même, les discussions de groupe réalisées au Sénégal et au Bénin montrent que la réduction des aides financières pour l'assistance et l'éducation tend à générer chez les personnes déplacées de force un sentiment d'abandon de la part du HCR, et une perte d'adhésion et de confiance dans l'espace de protection généré par le statut de réfugié. En outre, la suppression des aides octroyées semble paradoxalement constituer un risque pour la stratégie de naturalisation des réfugiés. Les discussions de groupe réalisés au Sénégal et au Bénin avec les jeunes réfugiés montrent l'existence d'un lien discursif entre pauvreté, manque de perspectives d'intégration économique et résistances aux stratégies de naturalisation.

¹⁰⁴ Partenaires gouvernementaux et de la société civile.

¹⁰⁵ Senegal-MCO Multi Year Strategy 2024-2026: Durable solutions as a priority for protracted caseloads. if UNHCR lacks the capacity to promote change in its partners and communities, is unable to define clear phase-out strategies from care and maintenance assistance, and is not capable of prioritizing and unlocking clear, well-defined pathways to solutions for all protracted caseloads in the countries under its purview, THEN protracted caseloads will remain protracted and care and maintenance approaches will be prevalent, inadequate, and insufficient assistance for forcibly displaced persons, loss of credibility by UNHCR before partners, donors and forcibly displaced persons, and loss of engagement capacity to expand UNHCR's partnership, RESULTING in a loss of credibility by UNHCR, failure to deliver its mandate, and consistent budget cuts leading to disappearance of operations before the forcibly displaced persons have achieved self-reliance or solutions, and forcibly displaced persons utilizing coping mechanisms that entail risks.

SQ2.2. Quels ont été les résultats, escomptés et non escomptés, dans la mise en place de solutions durables ? Comment les différents facteurs, y compris la présence dans le pays, ont-ils contribué à la réalisation effective des résultats (ou à leur absence) ?

Intégration locale

78. La réussite du processus d'intégration locales des réfugiés sénégalais en Guinée-Bissau a reposé sur le développement d'une approche holistique de l'intégration locale, une forte volonté de l'État, l'implication des principaux ministères sectoriels et l'engagement du HCR avec les autorités et communautés hôtes. Le processus d'intégration local collectif des réfugiés sénégalais en Guinée-Bissau a permis d'atteindre l'objectif de naturalisation (4.984 réfugiés sénégalais) et de réduire la population concernée à seulement 32 réfugiés et 37 demandeurs d'asile en 2024. L'adoption d'une mesure légale spéciale et exceptionnelle a introduit un processus simplifié, facilitant et accélérant la naturalisation des réfugiés tout en réduisant les démarches administratives requises pour l'acquisition de la nationalité. Parallèlement, le processus a incorporé des dimensions économiques, sociales et culturelles, assurant ainsi une intégration globale des réfugiés. Les réfugiés naturalisés ont ainsi accédé à des droits fondamentaux et services de base (p. ex., terre, justice) — avec un accent particulier sur les femmes — ainsi que des initiatives de développement communautaire. L'adoption d'une approche globale et l'accompagnement des institutions et des communautés dans la région de Cacheu, l'engagement institutionnel et politique des autorités nationales, l'ouverture et l'accueil favorable des communautés locales, l'investissement soutenu du HCR dans les services sociaux et communautaires ont été des facteurs déterminants pour la durabilité et le succès à long terme de l'intégration locale des réfugiés sénégalais.

79. La focalisation exclusive sur la dimension juridique de l'intégration locale des réfugiés mauritaniens de longue durée au Sénégal n'a pas suffi à faciliter l'intégration locale. D'une part, l'accès à la naturalisation ou à la documentation civile est une étape nécessaire mais insuffisante pour assurer l'intégration locale. D'une autre part, la commission nationale a pu traiter un nombre restreint de dossiers (302 en 2021, 255 en 2022, et 349 en 2023) et aboutir à un nombre également limité de personnes naturalisées par décret au terme de la procédure (51 en 2021, 22 en 2022, et 313 en 2023 grâce à un processus simplifié). Cette situation s'explique par les lenteurs et la complexité des processus bureaucratiques et légaux, les difficultés pour les candidats à rassembler les pièces justificatives requises, les ressources insuffisantes des partenaires, et les résistances exprimées par certains bénéficiaires face à ce processus. Dans le cas du Sénégal, l'accent mis par le HCR sur la dimension juridique s'explique par des facteurs internes (p.ex., des ressources limitées, le manque d'expertise existant au sein du MCO Sénégal, l'absence d'une stratégie d'intervention propre des partenaires, leur dépendance financière au HCR, l'absence d'effet catalyseur pour la mobilisation d'autres bailleurs de fonds et organisations) et externes (p. ex., des priorités gouvernementales différentes, des cadres juridiques inadaptés).

80. En Gambie, le HCR a soutenu une stratégie d'intégration économique et sociale des réfugiés dans les zones rurales, axée sur le développement communautaire et l'autonomisation économique. Le HCR a capitalisé sur l'expérience et les apprentissages en Guinée-Bissau pour les adapter à la Gambie. En 2023, 67 projets communautaires ont été mis en œuvre, principalement dans l'agriculture et l'artisanat, visant à renforcer la coexistence pacifique entre réfugiés et communautés hôtes par des initiatives d'impact collectif. Il n'y pas des données précises disponibles mais le HCR rapporte que ces projets ont inclus des activités génératrices de revenus, telles que des initiatives agricoles, maraîchères et artisanales, permettant aux bénéficiaires de générer des revenus stables. Un accompagnement technique et des formations ont été dispensés pour garantir la pérennité des activités. Cependant, plusieurs défis ont émergé, dont le manque de ressources en zones rurales, des contraintes logistiques et d'infrastructures

ralentissant la mise en œuvre, ainsi que la nécessité d'un suivi renforcé pour garantir l'efficacité et la pérennité des activités génératrices de revenus.

81. En général, la durabilité des rares initiatives d'intégration locale en matière d'accès à l'emploi ou d'activités génératrices de revenus a été très limitée, sauf dans le cas de la Guinée-Bissau. En particulier, l'intégration de la durabilité environnementale n'apparaît ni dans la stratégie, ni dans la programmation, ni dans les rapports, ni dans autres documents d'analyse du HCR. La contribution du HCR aux changements systémiques qui assureraient l'intégration socio-économique des personnes déplacées de force et apatrides dans une perspective à long terme a été très limitée¹⁰⁶. L'expérience de l'intégration locale des réfugiés sénégalais dans la région de Cacheu en Guinée-Bissau est l'exception à un défi généralisé de continuité des actions soutenues par le HCR. La durabilité environnementale n'a pu être documentée que lors des travaux de terrain en Guinée-Bissau. Dans ce cas, malgré le succès de l'intégration locale, les actions soutenues n'ont pas tenu compte de la fragilité d'un Parc naturel¹⁰⁷. L'installation et la naturalisation d'environ 7.000 réfugiés sénégalais dans des communautés situées dans un écosystème à risque a eu lieu dans un contexte où le changement climatique, la dégradation de l'environnement, la croissance démographique et les exploitations intensives de noix de cajou (entre autres facteurs) diminuaient la fertilité des sols, compromettaient la productivité agricole et la durabilité des écosystèmes, et généraient des tensions entre les communautés hôtes et réfugiés¹⁰⁸.

82. Le HCR n'a pas été en mesure de développer des expériences significatives pour favoriser l'accès à l'emploi formel et à des opportunités d'activités génératrices de revenus pour les réfugiés vivant dans les centres urbains des pays concernés. En milieu rural, la complexité et les tensions associées à l'accès à la terre ont limité le soutien aux activités agricoles de subsistance des communautés de réfugiés. Le HCR a exploré des partenariats avec des acteurs du développement (p. ex. PNUD, OIM) dans les pays du MCO¹⁰⁹ pour promouvoir des initiatives conjointes visant l'intégration socio-économique des réfugiés et leur inclusion dans les plans de développement nationaux, qui ne se sont pas matérialisés¹¹⁰. En milieu urbain, dans des contextes économiques et sociaux fragiles, l'employabilité et l'intégration des réfugiés restent limitées par des barrières spécifiques (difficultés pour renouveler leurs documents d'identité, reconnaissance limitée du statut et des cartes de réfugiés par les employeurs pour accéder à un emploi formel). Beaucoup de réfugiés manquent de compétences et d'expériences professionnelles antérieures reconnues. Ils ne disposent pas d'un accompagnement de la part du HCR ou de ses partenaires pour les renforcer, apprendre à mieux connaître les secteurs d'activités économiques porteurs, développer les réseaux d'appui souvent nécessaires à l'obtention d'un emploi ou au développement de leurs activités génératrices de revenus à faible valeur ajoutée dans les secteurs informels. Dans les communautés rurales, certaines initiatives ciblées et intégrales (impliquant les communautés d'accueil et les autorités nationales et locales, ainsi que les réformes légales, l'accès à la terre, à la documentation, entre autres) ont été déployées dans des contextes plus homogènes et maîtrisables (p. ex. région de Cacheu, dans le nord de la Guinée-Bissau et, dans une mesure très limitée, au Sénégal). En Sierra Leone, le projet « Tenki Salone », soutenu par le HCR, était l'intervention la plus importante dans le domaine rural, au profit des communautés d'accueil et des réfugiés dans les zones d'installation du sud-est et du nord-ouest. Le projet faisait partie de l'engagement pris avec la

¹⁰⁶ Voir l'analyse dans la sous-question 2.4

¹⁰⁷ Le parc naturel de Tarrafal do Rio Cacheu est une zone de mangrove protégée de 88 615 ha qui fait partie de ce qui est considéré comme la plus grande superficie de mangroves en Afrique de l'Ouest. Le parc naturel des Tarrafal souffre de la dégradation de ses mangroves, palmeraies et forêts sèches/savanes boisées.

¹⁰⁸ M.J.P Vasconcelos, J.C Mussá Blai, A Araújo, M.A Diniz (2002) Land cover change in two protected areas of Guinea-Bissau (1956-1998), Applied Geography, Volume 22, Issue 2, 2002

¹⁰⁹ L'OIM et le HCR renforcent leur collaboration pour répondre aux besoins croissants en Afrique de l'Ouest et du Centre [https://rodakar.iom.int/fr/news/loim-et-le-hcr-renforcent-leur-collaboration-pour-repondre-aux-besoins-croissants-en-afric

¹¹⁰ Voir section précédente sur les considérations guidant la prise de décisions.

NaCSA dans le cadre de l'accord de « phase out » du HCR, mais n'a pas pu être concrétisé en raison d'un manque de ressources, ce qui a engendré un problème de crédibilité et de dialogue avec les partenaires nationaux.

Réinstallation

83. Le HCR, par son travail de plaidoyer, a réussi à augmenter les quotas de réinstallation, même si ceux-ci demeurent toujours insuffisants pour répondre aux besoins de protection des réfugiés les plus vulnérables existant dans la région, ce qui impose une priorisation stricte des cas. Entre 2021 et 2023, le MCO Sénégal a négocié et obtenu un projet pilote de réinstallation spécifique aux réfugiés vers les Etats Unis incluant un quota local spécifique, et un dispositif permettant de traiter les dossiers des personnes LGBTIQ+ dans des délais comparables à ceux du quota global non alloué. Ces dispositifs ont permis au HCR d'augmenter à la fois le nombre de personnes réinstallées et le nombre de pays du MCO concernés. Entre 2021 et 2023, le nombre de réinstallations réalisées est ainsi passé de 46 personnes, principalement issues du Sénégal et de la Gambie, à 157, désormais réparties entre le Togo, le Bénin et le Sénégal. En dépit de ces efforts, le manque de quotas disponibles demeure structurellement insuffisant pour faire face aux besoins et demandes des personnes réfugiées et déplacées de force dans des contextes de vulnérabilité. Ces limites contraignent le HCR à un travail de priorisation stricte des profils retenus, et à cibler de manière opportune les femmes seules avec enfants, les victimes de violences basées sur le genre, ainsi que les personnes LGBTIQ+, souvent exposées à des discriminations dans leurs pays d'accueil, et pour lesquelles la réinstallation semble la seule solution durable disponible. La réinstallation est la solution durable qui semble souhaitée et priorisée par une grande majorité de réfugiés dans des contextes où l'intégration locale suscite d'importantes résistances du fait du manque de ressources financières et de perspectives d'intégration. Le manque de connaissance et de compréhension des limites et des critères de réinstallation, et l'espoir d'en bénéficier, peuvent alimenter les résistances des réfugiés aux solutions d'intégration locales proposées par le HCR¹¹¹.

Retour volontaire

84. Le HCR a contribué à la réussite d'une opération de retour volontaire des réfugiés ivoiriens en facilitant la conclusion d'accords entre la Côte d'Ivoire et les pays d'accueil¹¹². Cependant, le processus de retour des réfugiés mauritaniens au Sénégal est bloqué depuis trois décennies en raison de facteurs politiques. Les retours volontaires dans les pays du MCO révèlent un contraste marqué : alors que les réfugiés ivoiriens ont pu retourner en nombre dans leur pays, un nombre important de réfugiés mauritaniens au Sénégal se trouvent dans une impasse, exigeant des garanties pour un retour que la Mauritanie refuse de fournir, et refusant les solutions de naturalisation proposées par le HCR. Au regard des changements fondamentaux et durables en Côte d'Ivoire, le HCR avait recommandé la cessation générale du statut de réfugié pour les Ivoiriens à partir de juin 2022. Bien que des retours volontaires d'Ivoiriens dans leur pays d'origine aient déjà commencé spontanément au cours des années précédentes, le HCR a organisé un programme qui a permis le retour sûr et digne de plus de 4.000 personnes entre 2021 et 2022, principalement depuis la Guinée et le Togo. Pour les réfugiés ivoiriens qui ont préféré l'intégration locale, le HCR et les pays d'accueil ont facilité l'accès à la résidence ou à la naturalisation (680 réfugiés au Togo et 1.296 au Sénégal).

¹¹¹ Entretiens avec PPA et FF avec réfugiés au Sénégal et au Bénin.

¹¹² Le MCO a mis en œuvre une stratégie globale de solutions pour les réfugiés ivoiriens (2021-2022), comprenant notamment un volet de sensibilisation quant à l'absence de perspectives de réinstallation (RST) pour les réfugiés ne souhaitant pas rentrer, ou pour ceux qui estimaient que la RST leur serait proposée par défaut s'ils ne choisissaient ni le retour volontaire (VolRep) ni l'intégration légale dans le pays d'accueil en tant que résidents.

85. Au Sénégal, malgré les accords tripartites de 2008 et 2012 entre le HCR, le Sénégal et la Mauritanie, un nombre significatif de réfugiés mauritaniens (11 536 en 2024) ont refusé de rentrer en Mauritanie, jugeant les conditions de retour insatisfaisantes. Le processus de retour volontaire, débuté en 2008, a été officiellement clôturé en 2012. Un nombre important des réfugiés mauritaniens présents au Sénégal disent toujours souhaiter rentrer en Mauritanie dans des conditions garantissant la restitution de leurs droits et biens perdus en 1989, et rejettent les solutions de naturalisation proposées par le HCR. L'État mauritanien, considérant les accords de rapatriement comme clos, les considère désormais comme des ressortissants sénégalais, bloquant toute possibilité de retour et plongeant cette population dans une impasse.

SQ2.3. Quelle a été l'efficacité de la réponse du MCO à l'afflux de 2023 du Burkina Faso vers le Togo et le Bénin ?

86. **Les deux déclarations d'urgence L1 (février 2020 et mars 2023) ont été opportunes et pertinentes face à l'intensification des flux d'arrivées dans le nord du Bénin et du Togo. Cependant, l'irruption de la pandémie de COVID-19, la réduction des ressources et la fermeture des Bureaux Nationaux ont entraîné une réponse tardive du HCR en 2020 et 2021, et divergente par rapport à la vision et aux priorités transmises par les institutions nationales.** La déclaration de L1 en février 2020 était cohérente avec les recommandations du rapport du IASC concernant les risques croissants aux frontières avec le Mali et le Burkina Faso¹¹³. Cependant, le HCR n'a commencé à prendre des mesures spécifiques de préparation aux situations d'urgence au Bénin qu'en décembre 2021 (plan d'urgence) et en mai 2022 (évaluation de la situation sécuritaire), et au Togo qu'en août 2022 (plan d'urgence et évaluation de la protection)¹¹⁴, malgré les tensions et militarisation croissante dans les frontières. Malgré l'aggravation de la situation aux frontières et les demandes des autorités togolaises de maintenir la présence, le HCR a continué de se concentrer sur la mise en œuvre de solutions durables pour les réfugiés de longue durée et sur le processus de fermeture du Bureau National à Lomé. L'arrêt de la fermeture du Bureau National n'a pas empêché l'affaiblissement de la communication et de la coordination avec les institutions nationales, ni la réduction de la capacité de réponse. Dans ce contexte, le HCR décide d'ouvrir un nouveau MCO en Côte d'Ivoire fin 2022 pour assurer une réponse plus cohérente et flexible. Cette structure est gérée en 2023 par un coordinateur situationnel, puis officiellement établie au 1^{er} janvier 2024

87. **La réduction de la capacité de réponse d'urgence a contraint le HCR à réorienter ses ressources de manière non planifiée et à rechercher de nouveaux partenaires afin de récupérer rapidement une certaine capacité opérationnelle au Bénin et au Togo, ce qui a généré des inefficiencies.** Le HCR a clôturé les « Project Partnership Agreements » avec les acteurs de la société civile qu'il consacrait à l'assistance, la protection et l'intégration des réfugiés urbains de longue durée établis principalement à proximité des capitales dans le sud des deux pays (Amnesty International Bénin et Green Village Foundation au Togo) pour ouvrir de nouveaux partenariats au Nord avec des organisations spécialisées dans le monitoring au frontières (CIAUD au Togo et EDUCO au Bénin), ou des organisations locales féminines travaillant sur les VBG (Havre de paix au Bénin, Club des femmes des savanes pour la promotion de la culture au Togo). Au Bénin, EDUCO, déjà présente dans le pays, a renforcé stratégiquement sa présence dans les zones sensibles grâce à son expertise reconnue dans le monitoring aux frontières dans les pays

¹¹³ Certaines « Operational updates » du HCR font état de l'arrivée de personnes déplacées de force dans le nord du Bénin en 2020 et 2021 et dans le nord du Togo en 2022 (en ligne avec d'autres rapports de OCHA et de la FICR).

¹¹⁴ Le retard dans la mise en œuvre ou le soutien des plans de préparation et de réponse aux situations d'urgence s'est produit malgré le fait que la déclaration d'urgence L1 visait précisément à activer la préparation aux situations d'urgence (The High Commissioner : « In light of these developments and in accordance with the Policy on Emergency Preparedness and Response(UNHCR/HCP/2017/1), I have decided to: Declare Level 1 Emergency (proactive preparedness) in Benin, Cote d'Ivoire, Ghana, and Togo. This activation will support UNHCR operations to undertake preparedness actions, given the growing risks, especially in the border areas, and in accordance to the recommendations of the IASC Early Warning, EarlyAction and Readiness (EWEAR) Report.»)

du Sahel. À l'inverse, CIAUD, bien qu'experte en monitoring aux frontières, ne disposait d'aucune implantation au Togo en 2023. L'organisation contractualisée au Togo dans le cadre d'un « *Project Partnership Agreement* » avec le HCR a ouvert un bureau local, mais son accès au nord du pays a été refusé par le gouvernement, qui restreint l'intervention des acteurs internationaux dans cette région. Confrontée à cette limitation, l'organisation a dû adapter ses opérations en mobilisant un personnel exclusivement local et en recourant à des outils de coordination à distance, tels que des groupes WhatsApp. Ces contraintes opérationnelles ont néanmoins conduit le HCR à changer de partenaire pour l'année 2024. La fermeture des bureaux du HCR au Bénin depuis 2018 et le processus de fermeture au Togo ont affecté la fluidité de la relation avec les partenaires publics, qui se sont montrés critiques face à la réduction de la présence du HCR dans un contexte de dégradation sécuritaire. Au Bénin, l'absence de présence (ou de bureau) du HCR a entraîné des complications logistiques qui ont affecté directement l'efficacité des réponses sur le terrain. En l'absence d'un accord de siège, les exonérations fiscales, comme la TVA et les droits de douane, n'ont pas plus été appliquées, ce qui a alourdit les coûts des projets et retardé l'arrivée des matériels essentiels. Ce manque d'équipements logistiques a forcé les équipes à utiliser leurs propres moyens, souvent inadaptés aux longues distances et aux conditions difficiles, réduisant ainsi leur mobilité et leur efficacité.

88. L'évaluation de l'efficacité de la réponse de L1 au Bénin et au Togo a été sévèrement limitée par le peu d'informations disponibles. Malgré cela, l'évaluation a pu documenter que le plaidoyer du HCR a permis de garantir le respect du principe de non-refoulement et la mise en place de solutions “out of camps” afin de faciliter une meilleure intégration des réfugiés urbains dans les communautés locales dans un contexte de crise sécuritaire au Nord Bénin et Togo. Le HCR a également fourni un appui important aux partenaires étatiques des deux pays pour permettre l'enregistrement biométrique des personnes déplacées à travers des procédures *prima facie*, garantir leur accès au statut de réfugié, à une protection internationale et un accès renforcé à l'assistance, notamment celle fournie par le HCR et le PAM. Au Bénin, en 2023, le Secrétariat permanent de la Commission nationale chargée des réfugiés et apatrides (SP-CNRA), avec l'appui du HCR, a procédé à l'enregistrement biométrique de 9.392 demandeurs d'asile en milieu rural et délivré 4.431 attestations. Au nord du Togo, l'appui du HCR a permis également la réhabilitation de l'antenne régionale de la Coordination Nationale d'Assistance aux Réfugiés (CNAR) à Dapaong, et l'enregistrement biométrique de 23.520 demandeurs d'asile, dont 19.345 Burkinabés ayant obtenu le statut de réfugié. Le manque de ressources humaines, l'absence de présence continue du HCR et des partenaires étatiques, à proximité des zones de vie des personnes déplacées, ainsi que les restrictions d'accès à certaines zones en raison des risques sécuritaires ont cependant réduit l'impact des activités d'enregistrement. Les procédures mises en œuvre dans les deux pays n'ont pas permis d'enregistrer l'ensemble des personnes déplacées et ne parviennent pas selon certains partenaires du HCR à répondre efficacement aux flux constants de nouveaux arrivants. Au Togo, la suspension des activités d'enregistrement pour harmoniser les bases de données par le gouvernement a temporairement ralenti les processus jusqu'en novembre 2023. En 2024, la CNAR a pu reconnaître 20.000 réfugiés de plus. Au Bénin, les activités d'assistance aux personnes réfugiées fournies à travers le projet avec le PAM sont difficilement évaluables du fait du manque données disponibles, et le rapport de suivi étant insuffisamment détaillé. Selon les témoignages recueillis, le PAM a été identifié comme le premier acteur à intervenir dans le cadre de l'assistance aux populations déplacées. Les acteurs de terrain ont cependant souligné d'importantes lacunes dans les stratégies de distribution réalisées. Ces initiatives, bien que répondant à des besoins réels des populations déplacées, ont exclu les derniers arrivants non encore enregistrés, et surtout engendré des tensions internes, notamment dans les familles polygames où certaines épouses étaient exclues de l'aide, et des frustrations parmi les communautés hôtes qui, bien que vulnérables, avaient pourtant accueillies des personnes réfugiées et se voyaient exclues des aides reçues. Le manque de durabilité des processus d'aide aurait également alimenté les frustrations des bénéficiaires qui s'attendaient à une assistance

durable. Certaines ONGs et associations présentes ont regretté de ne pas être suffisamment impliquées dans les procédures d'aide et l'identification des bénéficiaires.

89. Au Togo, CIAUD, bien que mandaté pour le monitoring de protection, a intégré, à la demande des autorités locales, et avec l'accord du HCR, une composante de distribution alimentaire. Les distributions ont été réalisées en collaboration avec la Direction régionale de l'Action sociale au Togo. CIAUD a acheté les vivres, assuré leur livraison et confié la répartition aux autorités locales, tout en supervisant le processus pour garantir la transparence. Bien que le PAM ait disposé de fonds et a réussi à intégrer des réfugiés burkinabés dans plusieurs de ses distributions d'aide en 2022, sa capacité d'action était limitée parce que les institutions nationales n'étaient pas favorables pour la distribution de cash (ce qui a mis en *standby* le processus).

90. **L'action du HCR au nord du Bénin et du Togo s'est distinguée par une forte sensibilité au genre et un engagement marqué dans la prévention et la prise en charge des violences basées sur le genre (VBG).** En partenariat avec des organisations féminines locales (Havre de Paix au Bénin, CFSPC au Togo), le HCR a mis en œuvre des initiatives adaptées aux réalités locales pour soutenir les femmes et les filles vulnérables. Au Bénin, la collaboration avec Havre de Paix a permis de renforcer la prévention et la réponse aux VBG à travers des cliniques mobiles offrant des services de santé reproductive, de dépistage et de distribution de contraceptifs, ainsi que des formations et la distribution de kits d'hygiène. Un travail communautaire approfondi a été déployé, notamment avec la mise en place de comités locaux de veille (femmes ambassadrices de paix et comités « les hommes s'engagent ») pour prévenir et signaler les cas de VBG. L'autonomisation des bénéficiaires a également été renforcée par des formations à la fabrication de serviettes hygiéniques réutilisables, adaptées aux systèmes locaux d'élimination. Au Togo, l'approche du HCR s'est alignée sur la volonté du gouvernement de coordonner les réponses à la crise sécuritaire et d'adopter des solutions axées sur le développement. En partenariat avec le CFSPC, des activités de sensibilisation, de soutien psychosocial et médical via des cliniques mobiles, et de formation sur les droits et la lutte contre les VBG ont été mises en œuvre. De plus, un volet socio-économique a été intégré, incluant la création d'espaces communautaires pour des activités culturelles et éducatives, ainsi qu'une collaboration étroite avec les autorités locales pour assurer l'enregistrement des réfugiés et leur accès aux services essentiels.

Leçons apprises

91. Les leçons apprises identifiées étaient prises en compte pour l'établissement du MCO Côte d'Ivoire et la définition de la réponse (y compris l'élaboration du *Joint Response Plan - JRP*).

- **L'anticipation et une planification cohérente sont essentielles pour une réponse efficace aux urgences dans les zones frontalières des pays du Sahel. L'identification des risques, le suivi des flux aux frontières avec les pays en conflit et l'investissement dans la préparation aux déplacements forcés massifs et rapides permettent une détection précoce des besoins, une meilleure coordination avec les mécanismes nationaux ou sous-régionaux (CEDEAO) et une réponse plus agile face aux situations de tension et de volatilité, comme observé au Mali, au Burkina Faso et au Niger.** La stratégie du HCR, centrée sur les situations de réfugiés de longue durée via l'intégration locale et le retour volontaire, n'a pas suffisamment renforcé la préparation aux urgences, malgré l'aggravation des déplacements forcés vers la côte atlantique. L'augmentation des arrivées aux frontières du Togo et du Bénin (et dans une moindre mesure au Sénégal) a révélé l'absence de mécanismes adaptés pour surveiller les besoins et l'insuffisance de la préparation du HCR et de ses partenaires nationaux pour y répondre efficacement.
- **L'intégration des communautés hôtes dès le début de la réponse humanitaire est essentielle pour prévenir les tensions et favoriser l'acceptation des populations déplacées. Une cartographie préalable des organisations locales et leur implication structurée dans la réponse d'urgence permettent un meilleur accès aux bénéficiaires et une adaptation plus efficace aux besoins spécifiques.** L'arrivée massive de personnes

déplacées à la frontière du Bénin a entraîné une réponse réactive axée sur l'aide humanitaire aux nouveaux arrivants, souvent accueillis par les communautés locales. Toutefois, l'urgence de la situation, combinée à la réduction des capacités opérationnelles due à la fermeture du bureau national du HCR, a nécessité l'identification rapide de partenaires locaux et la signature d'accords dans l'urgence. L'absence d'expérience de collaboration avec ces nouveaux partenaires a entraîné des inefficacités et des confusions, tandis que l'exclusion des communautés locales de l'aide humanitaire a exacerbé les tensions, tant au sein des communautés qu'avec les populations nouvellement arrivées.

SQ2.4. Compte tenu de la nature prolongée des réfugiés, dans quelle mesure le HCR parvient-il à opérer des changements systémiques et à promouvoir l'inclusion socio-économique et les capacités nationales ?

92. Les actions peu nombreuses du HCR (expertise, plaidoyer, soutien matériel et technique) visant à promouvoir l'inclusion socio-économique et à développer les capacités nationales n'ont pas permis d'obtenir des changements systémiques significatifs. À l'exception des expériences réussies de retour volontaire et d'intégration socio-économique en Guinée-Bissau¹¹⁵, les niveaux d'inclusion socio-économique (en termes d'inclusion dans les services nationaux, d'accès à l'emploi ou d'activités génératrices de revenus) des personnes déplacées de force et apatrides sont faibles. D'une part, le HCR n'a pas disposé des moyens et des capacités nécessaires pour soutenir des actions ciblées et efficaces ou pour établir des partenariats avec des acteurs clés du développement. D'autre part, des facteurs contextuels (p. ex., situation macroéconomique défavorable, obstacles juridiques et socioculturels, exclusion et la xénophobie au niveau des pays) ont empêché de progresser vers l'inclusion. L'action et la collaboration du HCR avec les pays ont été pertinentes et, dans le cas du Sénégal, elles se sont déroulées à un haut niveau¹¹⁶. Les actions de plaidoyer du HCR ont abouti à une plus grande responsabilisation des États en matière de politiques publiques sensibles à la protection et inclusives à l'égard des populations réfugiées, comme en témoignent les engagements (« pledges ») pris lors des Forums mondiaux sur les réfugiés de 2019 et de 2023. Les engagements pris par les pays du MCO partagent plusieurs thématiques communes, axées principalement sur l'amélioration des conditions des réfugiés, des apatrides et des déplacés internes¹¹⁷. Cependant, sur les engagements totaux pris par les pays, 52% ont été rapportés comme étant inactifs, 10% en état de progression tant que le reste des engagements manque d'informations. En matière d'apatriodie, son éradication, objectif central du HCR et engagement de la CEDEAO et des pays, est loin d'être réalisée et reste un défi persistant¹¹⁸.

93. Le HCR ne s'est pas doté d'une stratégie territoriale et partenariale claire et adaptée à chaque contexte national pour générer des changements systémiques susceptibles de promouvoir l'inclusion socio-économique des réfugiés. Le HCR n'a pas eu la capacité de diversifier les partenariats, renforcer les capacités des partenaires nationaux pour assurer leur autonomisation ou de promouvoir le développement d'organisations dirigées par des réfugiés ou basées sur la communauté, conformément aux engagements internationaux lors du Sommet humanitaire mondial¹¹⁹ en matière de localisation. En général, la faiblesse des contextes socioéconomiques et politiques publiques nationaux (sauf au Sénégal) n'a pas permis de

¹¹⁵ Voir sections précédentes.

¹¹⁶ Mission du Haut-Commissaire à Dakar en juillet 2023 en faveur d'un décret de naturalisation des réfugiés et de promotion des engagements du Gouvernement lors du Forums mondiaux sur les réfugiés. En conséquence, le gouvernement du Sénégal s'est engagé à favoriser l'inclusion économique des réfugiés par le biais de projets agricoles, de l'accès à l'éducation, de la santé et à la naturalisation.

¹¹⁷ Ces engagements incluent des réformes législatives et administratives, notamment la révision des lois sur l'asile et la nationalité, visant l'intégration des réfugiés dans la société, l'éducation, la santé, et l'agriculture. D'autres engagements mettent l'accent sur la protection des apatrides, entre autres.

¹¹⁸ Voir questions précédentes.

¹¹⁹ UNHCR commits to minimize the links in the humanitarian funding chain and transfer at least 25 per cent of its programme expenditures to the national first responders by the end of 2020 (UNHCR commitments at the World Humanitarian Summit - <https://www.unhcr.org/rw/media/unhcr-commitments-world-humanitarian-summit-pdf>

dynamiser les écosystèmes d'acteurs institutionnels (agences du SNU, bailleurs de fonds, institutions publiques, secteur privé, ONGs internationales et acteurs associatifs locaux) dans des stratégies ou programmes de soutien à l'intégration socio-économique. L'évaluation n'a identifié aucun diagnostic ou analyse visant à identifier les opportunités ou mécanismes en termes de politiques publiques, des programmes internationaux ou nationaux existants qui pourraient faciliter l'accès au travail et à des ressources économiques. Ainsi par exemple, les limites rencontrées par l'équipe d'évaluation dans l'établissement de contacts avec les agences des Nations unies (qui peuvent jouer un rôle clé dans le soutien à l'intégration des réfugiés dans les systèmes nationaux illustrent l'articulation limitée entre les agences pour renforcer des systèmes nationaux inclusifs. Le seul programme identifié porteur d'une ambition systémique auquel le HCR participe activement est un programme de la Banque mondiale au Bénin et au Togo (en discussion au moment de la rédaction du rapport) visant à renforcer la résilience des populations des pays côtiers face à l'extension de la crise dans les pays du Sahel voisin.

94. Le HCR et ses partenaires n'ont pas suffisamment exploré les opportunités de financements internationaux destinés à renforcer les écosystèmes d'intégration et de développement socio-économique. Le manque de ressources humaines spécifiquement dédiées pour établir des relations avec des potentiels donateurs, mais parfois aussi la tendance de certains partenaires du HCR à se positionner comme simple prestataire de services plutôt que comme une organisation porteuse d'une véritable vision locale et d'objectifs propres, participent de ces manques. Ainsi par exemple, et sans avoir procédé à une analyse détaillée des mécanismes de financement, les bailleurs de fonds et agences de coopérations internationales au Sénégal financent des projets qui pourraient permettre de renforcer les écosystèmes d'intégration ruraux dans les zones de la vallée du fleuve où vivent la majorité des réfugiés mauritaniens. L'UE identifie ainsi comme priorités la croissance verte et inclusive pour la création d'emploi, le développement du capital humain . L'accord-cadre de coopération entre l'Espagne et le Sénégal priorise le développement agricole, l'éducation et la formation professionnelle et finance des projets dans la vallée au nord du Sénégal et dans la vallée du fleuve.

Q3: Dans quelle mesure la structure du MCO Sénégal était-elle adaptée à son objectif, compte tenu du contexte et des aspirations stratégiques de la programmation?

Le MCO Sénégal a fait face à des défis (organisationnels et externes), liés à une réduction des ressources dans un contexte changeant, qui n'ont pas permis de disposer et de consolider une structure bien adaptée pour répondre aux objectifs et aspirations du HCR et des États des pays du MCO. La structuration des responsabilités, de la supervision et des fonctions a été confuse entre les trois niveaux de l'organisation (Bureau Régional, MCO et Bureaux Nationaux) et a généré des inefficiencies. Le manque de clarté organisationnelle par rapport à la mise en œuvre du MCO a conduit à des chevauchements et à des duplications d'efforts, entraînant des risques en matière de gestion et dispersion des ressources.

Sur le plan budgétaire, des écarts significatifs entre les besoins planifiés (OP) et les fonds disponibles (OL) ont exacerbé la tension entre planification et priorisation des ressources. En parallèle, la réduction des effectifs et une allocation du personnel insuffisante ont affaibli les capacités techniques. Enfin, le déséquilibre croissant entre dépenses administratives (ABOD) et de ressources humaines (STAFF) et opérationnelles (OPS) reflète une fragilité dans la gestion des priorités budgétaires, limitant la capacité de réponse et 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. Malgré un bon niveau de fonds flexibles, le modèle de financement n'a pas été aligné sur l'accent mis par le HCR sur une stratégie de solutions durables qui nécessitait une stabilité pluriannuelle et la participation de multiples autres acteurs. En outre, l'utilisation des fonds additionnels 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 en matière d'intégration locale et mouvements mixtes. L'implication du HCR dans les mécanismes de coordination des équipes de pays des Nations Unies a diminué après la fermeture des Bureaux Nationaux, ce qui a réduit sa visibilité et capacité de développer des synergies, mobiliser des ressources et établir des partenariats solides.

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, entravé la capacité du HCR à appréhender les dynamiques locales et laissé des traces auprès des partenaires institutionnels.

SQ3.1. Dans quelle mesure la responsabilité, la supervision et les fonctions ont-elles été placées de manière appropriée au sein du Bureau Régional, du MCO et des bureaux locaux ?

95. Les responsabilités et fonctions institutionnelles entre le MCO et le Bureau Régional, telles que définies par le HCR¹²⁰, sont distinctes mais complémentaires. Le Bureau Régional est censé jouer un rôle de supervision stratégique, en apportant un appui technique et en veillant à l'alignement des activités du MCO avec les priorités régionales et globales du HCR. Le MCO, quant à lui, est responsable de la coordination nationale et de la mise en œuvre des programmes sur le terrain. La mise en œuvre du projet de régionalisation est encore récente (quatre ans), ce qui entraîne des ajustements organisationnels continus. Les rôles respectifs du Bureau Régional et du MCO évoluent encore, générant parfois des chevauchements de responsabilités ou des zones grises¹²¹.

96. **La collaboration entre le Bureau Régional et le MCO Sénégal, a été marquée par des incompréhensions et confusions dues à un manque de clarté dans la répartition des responsabilités.** Le Bureau Régional, nouvellement positionné (dans le cadre du processus de régionalisation du HCR) en 2020, a dû naviguer dans une dynamique où son rôle restait peu clair pour les équipes du MCO Sénégal. Ces confusions ont initialement affecté le partage d'informations budgétaires et opérationnelles cruciales (p. ex., ajustements des budgets OL, allocations de fonds supplémentaires, priorités stratégiques), créant ainsi des décalages dans la planification et la mise en œuvre des activités¹²².

97. **Le Bureau Régional reconnaît un manque de priorisation dans l'accompagnement et le soutien du MCO Sénégal,** qui a souvent bénéficié d'une attention moindre par rapport à d'autres bureaux de pays dans la région confrontés à des situations plus urgentes (déclarations L3 dans le Sahel, Soudan). Le Bureau Régional a apporté un soutien technique pour certaines initiatives stratégiques (en particulier l'urgence L1¹²³) et réussi à débloquer des fonds supplémentaires malgré des réductions budgétaires. Le Bureau Régional a également mis en place des initiatives, comme le comité budgétaire, pour renforcer la coordination avec les opérations. Ces efforts visent à créer un espace où les priorités peuvent être discutées et alignées (p. ex., dans le contrôle budgétaire et l'optimisation des ressources). Néanmoins, les contraintes ont limité l'engagement avec le MCO et restreint la réalisation de son mandat¹²⁴.

98. **Le Bureau Régional n'a pas assuré un contrôle suffisant sur la qualité des documents produits par le MCO,** tels que les rapports annuels, le monitorage, les évaluations des besoins et la supervision, ni signalé leur absence lorsque nécessaire. Le soutien attendu du Bureau Régional en termes de supervision stratégique, de contrôle qualité des documents (reporting, monitorage) et d'orientation a été limité. Cette absence de supervision a laissé certaines lacunes dans la cohérence et l'efficacité des activités, notamment dans les évaluations des besoins et la documentation des résultats¹²⁵.

99. **Le HCR n'a pas défini de directives claires sur la délégation de pouvoirs aux Bureaux Nationaux par les MCO,** ce qui a laissé le MCO Sénégal, en tant que structure nouvellement créée (2020), sans une répartition précise des rôles et responsabilités avec les Bureaux Nationaux. En 2021, le Bureau Régional, en coopération avec le MCO au Sénégal, devait clarifier la répartition des rôles et des responsabilités entre le MCO et les Bureaux Nationaux et

¹²⁰ UNHCR/AI/2019/7/Rev.1 New Resource Allocation Framework

¹²¹ Entretiens internes

¹²² Entretiens internes

¹²³ Selon les informations fournies pour le HCR, le Bureau régional a réalisé un grand nombre de missions d'appui au MCO Sénégal pour l'urgence L1, en particulier au Togo, aussi bien au niveau du senior management qu'au niveau des experts techniques. En 2023, le Togo a été le pays qui a reçu le plus grand nombre de missions d'appui, davantage que les pays du Sahel ou le Tchad.

¹²⁴ Entretiens internes

¹²⁵ Voir question sur la pertinence.

veiller à ce que l'autorité appropriée soit déléguée pour soutenir la réalisation de son mandat¹²⁶. Alors que le cadre de délégation d'autorité¹²⁷ spécifie les responsabilités du MCO, il reste sans réponse sur la délégation des pouvoirs aux Bureaux Nationaux par le représentant multi-pays. Le Bureau Régional devait jouer son rôle en soulevant cette question auprès des différentes directions du siège (DRH, DSPR et DGBI) pour que des mesures appropriées soient prises pour fin 2022. Néanmoins, l'équipe d'évaluation n'a pas identifié de document sur cette délégation d'autorité et perçoit à travers les acteurs rencontrés l'inexistence de tels documents. Fin 2023, le HCR actualise son guide¹²⁸ pour la structuration et la dotation en personnel des opérations du HCR dans les pays, alors que le MCO prévoyait la fermeture de l'ensemble de ces Bureaux Nationaux (à l'exception de celui du Togo en transition vers la fermeture, mais qui est finalement resté ouvert). Cette absence de directives a conduit les Bureaux Nationaux du Togo, de la Guinée et de la Guinée-Bissau à opérer de manière semi-autonome, souvent sans coordination avec le MCO tout en limitant leur capacité à effectuer des tâches essentielles telles que la planification de programmes, les achats et les relations avec les autorités nationales, entraînant des inefficacités opérationnelles¹²⁹.

100. Le Bureau Régional et le MCO Sénégal n'ont pas toujours pu établir une communication et une coordination suffisantes avec les partenaires d'exécution, gouvernementaux et de la société civile¹³⁰, ce qui a conduit à des malentendus, un manque de coordination des efforts et engendré des retards dans la mise en œuvre des décisions. Ce déficit est devenu plus saillant pendant la fermeture des Bureaux Nationaux, ainsi que dans la gestion de l'urgence L1, où des perceptions divergentes ont émergé parmi les parties prenantes. La perception, par le MCO, d'une centralisation excessive des pouvoirs au niveau du Bureau Régional a restreint l'autonomie de l'opération¹³¹. En outre, cela a créé des situations où le Bureau Régional est parfois intervenu directement dans les opérations locales, intervention en raison de ce qu'il percevait comme du manque de réactivité du MCO¹³².

SQ3.2. Les ressources et les capacités étaient-elles adéquates aux différents niveaux organisationnels ?

101. La fragmentation et les incohérences des données ainsi que l'hétérogénéité des sources et des formats ont affecté la qualité de la planification, monitoring, reporting et de l'évaluation. L'analyse des ressources et, plus spécifiquement des capacités de l'opération, s'appuie principalement sur des données quantitatives fournies par le HCR, complétées par des

¹²⁶ OIOS: Audit Senegal MCO 2021

¹²⁷ UNHCR/AI/2019/7/Rev.1 New Resource Allocation Framework Part 1 Annex D - Summary of authorities and descriptions of key processes

¹²⁸ UNHCR Handbook for Designing Field Présences ; Guidance for Structuring and Staffing UNHCR Country Operations 2023 (actualisation du guide publié en 2021).

¹²⁹ Certains bureaux nationaux ont émis des bons de commande importants (245.000\$) sans approbation préalable de la part des comités des contrats, ce qui a compromis le contrôle interne et reflète des dysfonctionnements dans les mécanismes de supervision et d'autorisation. Ils ont participé directement aux réunions des équipes gouvernementales et des agences des Nations Unies, sans coordination et directives claires du MCO.

¹³⁰ Ce déficit de communication et de coordination a été perçu par certains partenaires d'exécution, gouvernementaux et de la société civile (au Bénin, Togo, Guinée Bissau et Guinée), comme un manque d'engagement de la part du HCR.

¹³¹ OIOS: Audit Senegal MCO 2021. Le rapport montre qu'en l'absence de délégation claire et de directives suffisamment précises, le pouvoir resté au niveau du Bureau régional (BR) a compliqué la relation avec les partenaires : les décisions relatives à la contractualisation, au suivi et à l'évaluation de leurs projets ne pouvant être prises rapidement par le MCO ni par les BN. Du fait de ces lourdes procédures et de cette dépendance constante envers le BR pour valider nombre d'arbitrages (budgets, passation de marchés, etc.), les partenaires se retrouvent confrontés à des délais, des incertitudes et des incohérences dans la mise en œuvre de leurs activités, ce qui nuit à la fluidité de la collaboration et au bon déploiement des programmes.

¹³² Lors de la gestion des flux migratoires mixtes sur la route Atlantique Ouest, le Bureau Régional a dû intervenir directement, prenant en charge des tâches que le MCO aurait dû piloter.

Les initiatives locales du MCO, comme l'intégration socio-économique des réfugiés mauritaniens, n'ont pas été menées de manière proactive. Le Bureau Régional a alors pris le relais pour relancer certaines dynamiques, ce qui a mis en évidence la dépendance du MCO envers le Bureau Régional.

Lors de réunions stratégiques régionales, les décisions ont souvent été prises sans une consultation adéquate du MCO, ce qui a créé des tensions entre les deux niveaux organisationnels.

données qualitatives recueillies lors de l'évaluation. Les données quantitatives, présentées sous forme de fichiers Excel contenant des données brutes provenant de diverses plateformes numériques du HCR, souffrent d'un manque d'harmonisation, de faible qualité de présentation et d'incohérences entre les différentes sources (TdR, rapports, publications officielles). Ces problèmes soulèvent des doutes sur la fiabilité des données et remettent en question leur utilisation pour un suivi adéquat des activités opérationnelles. L'absence de données consolidées et claires pour l'équipe d'évaluation peut entraîner aussi des erreurs et des divergences dans les analyses.

102. Au-delà de la qualité des données disponibles, la gestion des ressources financières des opérations présente plusieurs défis. Les budgets indicatifs (IOL) ne sont souvent pas mis à jour pour refléter les ajustements approuvés ou les fonds additionnels reçus¹³³, ce qui génère des écarts significatifs entre les budgets autorisés et ceux saisis dans les systèmes (OL Target vs. OL Détail)¹³⁴. Par ailleurs, l'équipe d'évaluation n'a pas eu à disposition la documentation sur les raisons des ajustements budgétaires (selon le HCR, ils ne sont pas documentés dans les systèmes, mais uniquement dans des mémos ou de manière informelle), limitant ainsi la traçabilité et rendant difficile l'analyse des écarts ou l'évaluation de l'impact des ajustements financiers.

103. Ces lacunes s'accompagnent d'incohérences dans la gestion des chaînes de résultats. Les indicateurs de performance (Outputs et Outcomes) ne sont pas systématiquement alignés avec les budgets révisés, et les fonds additionnels ne se traduisent pas toujours en objectifs clairs (cibles) ou en données actualisées¹³⁵. De plus, le MCO a fait le choix, en 2022 et 2023, d'attribuer à l'Outcome *Policy and Law* (Domaine d'impact « Protection ») des outputs qui auraient pu être regroupés dans d'autres Outcomes de Protection et même dans le domaine d'impact « Réponse » (en particulier pour la réponse aux urgences L1). Ce choix de regroupement rend difficile, à travers le cadre de résultats, de mesurer l'effort accompli par l'opération dans la réalisation des activités de ces deux années¹³⁶.

104. Le système COMPASS reste limité dans sa capacité à garder un historique des modifications budgétaires ou stratégiques, entravant la visibilité nécessaire à une gestion rigoureuse. La transition de MSRP vers CloudERP a également entraîné une perte de visibilité sur les détails des transactions, compliquant l'attribution des dépenses spécifiques, notamment en lien avec le personnel (p. ex., le suivi des dépenses attribuées à des postes de RH temporaires). De plus, l'absence d'un outil intégré pour documenter les changements stratégiques ou financiers (dans COMPASS) complique l'évaluation et le suivi. Enfin, si les personnes interrogées, au niveau du MCO¹³⁷, s'accordent sur le manque de ressources budgétaires allouées au cours de la période évaluée, il n'existe pas d'évidences documentées sur le pourquoi et le comment les priorisations budgétaires ont été réalisées

105. L'analyse de la période 2021-2024 révèle une tension croissante entre les besoins budgétaires planifiés (OP) et la disponibilité réelle des fonds (OL), exacerbée en 2024 par une chute significative des ressources disponibles (OL) au regard du budget basé sur les besoins (OP). Cet écart grandissant (graphique 2) entre les besoins budgétaires planifiés et la disponibilité réelle des fonds (43% et 70% en 2021 et 2024 respectivement) interroge sur la pertinence d'une

¹³³ En particulier pour les fonds de l'urgence L1 ; voir UNHCR Togo & Bénin L1-Emergency v3 & UNHCR Senegal MCO financial data_2020-2023_V2

¹³⁴ UNHCR Senegal MCO financial data_2020-2023_V2

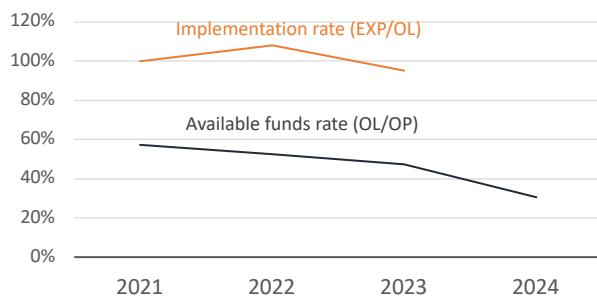
¹³⁵ Le nombre d'indicateurs entre 2021 et 2023, a été significativement réduit passant de 191 à 23. Néanmoins, au-delà de la transition entre FOCUS et COMPASS qui ne permet pas un suivi significatif, les objectifs non alignés avec ceux des PPA rendent difficile la compréhension des objectifs retenus et de leur accomplissement.

¹³⁶ Il est à noté la non-désagrégation des budgets/objectifs par pays (et non par centre de coût) ce qui entrave une analyse/compréhension de l'évolution des efforts de l'opération par pays couvert.

¹³⁷ Voir Annexe Concordances sur les perceptions du personnel du MCO interrogé

planification budgétaire basée sur les besoins si éloignée de celle basée sur les ressources disponibles.

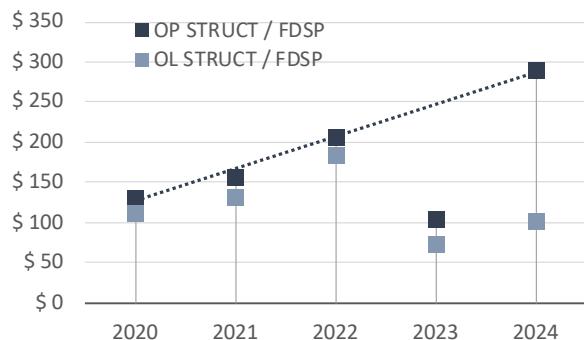
Graphique 2 : Évolution du taux des fonds disponibles (OL/OP) et du taux d'exécution des fonds (EXP/OL) – 2021-2024



Source : UNHCR OP OL budget 2021-2024; Sénégal MCO financial data aggregated

106. De plus, pour la période 2020-2024, l'évolution du coût unitaire entre les catégories budgétaires STAFF et ABOD basées sur les besoins (OP) et le nombre de FDSP a connu une croissance significative de 125% (graphique 3)¹³⁸. L'évaluation n'a pas été en mesure d'identifier, dans les documents de planification opérationnelle (OP) disponibles, d'éléments probants justifiant cette croissance.

Graphique 3 : Évolution du coût unitaire des budgets planifiés (OP) et des fonds disponibles (OL) des catégories budgétaires de STAFF et ABOD par FDSP – 2020-2024

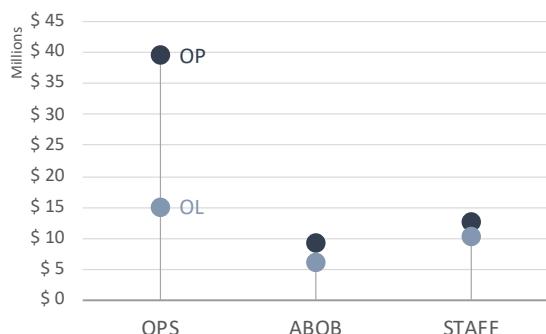


Source: UNHCR OP OL budget 2021-2024; Senegal MCO financial data aggregated; UNHCR Annual POC statistics

107. **L'analyse budgétaire montre un déséquilibre entre planification et allocation des ressources (planification vs priorisation) et entre fonctions structurelles et opérationnelles (structure vs opération).** Entre 2021 et 2023, les fonds disponibles (OL) alloués aux catégories budgétaires STAFF et ABOD ont été mieux préservés, représentant respectivement 83 % et 67 % des budgets OP, tandis que les opérations (OPS) n'ont bénéficié que de 38 % des mêmes budgets (graphique 4).

¹³⁸ En 2023, les fonds alloués à l'urgence L1 n'ont pas été totalement pris en compte au niveau de l'OP (voir UNHCR-Senegal MCO financial data aggregated).

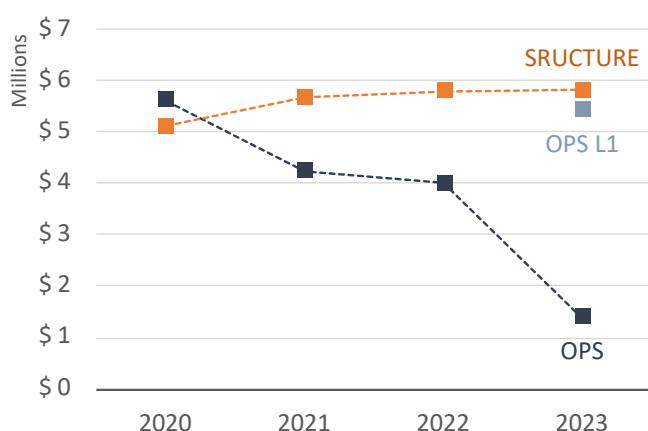
Graphique 4: Total des budgets planifiés (OP) vs total des fonds disponibles (OL) entre 2021 et 2023 par catégorie budgétaire



Source: UNHCR OP OL budget 2021-2024; Senegal MCO financial data aggregated

108. Cette tendance s'est accompagnée d'une augmentation continue des fonds disponibles (OL) allouées aux lignes budgétaires ABOD et STAFF, avec une hausse de 18 % entre 2020 et 2023, au détriment des lignes opérationnelles (OPS), qui ont enregistré une baisse de 25 % entre 2020 et 2022. Bien qu'en 2023, les fonds alloués à l'urgence L1 aient permis une certaine stabilisation, les financements destinés aux activités initialement prévues du MCO ont été réduites de 65 % (graphique 5). Ce déséquilibre croissant entre les fonds ABOD, STAFF et opérationnels révèle une fragilité accrue dans la capacité à répondre efficacement aux besoins, tout en illustrant les défis de priorisation des ressources dans un contexte en constante évolution.

Graphique 5 : Évolution des fonds disponibles (OL) par catégorie budgétaire structurelle (STAFF et ABOD) et opérationnelle (OPS et OPS L1)¹³⁹ – 2020-2023



Source: UNHCR OP OL budget 2021-2024; Senegal MCO financial data aggregated; Budget and expenditure 2018-2023. UNHCR Donor Report

109. Le modèle de financement du MCO Sénégal montre une forte proportion de fonds disponibles flexibles mais une trop grande dépendance à un donateur unique. Entre 2021 et 2023, 46% des fonds alloués sont « sans affectation spéciale » (*unearmarked*) et 33% sont « faiblement affectés » (*softly earmarked*), ce qui représente environ 79%¹⁴⁰ des ressources pouvant être utilisées de manière relativement flexible. Cette flexibilité budgétaire constitue un atout pour l'opération, car elle permet d'ajuster les ressources en fonction des besoins changeant sur le terrain, offrant une plus grande réactivité et adaptabilité dans la gestion des projets et des crises. Néanmoins, l'écart entre le niveau de financement indicatif et les besoins financiers totaux

¹³⁹ Le graphique présente l'évolution des fonds disponibles (OL) par catégorie budgétaire. La courbe bleu foncé montre l'évolution de la ligne budgétaire opérationnelle (OPS). En 2023, les fonds alloués aux opérations sont divisés entre les activités initialement prévues (OPS) et les fonds alloués à l'urgence L1 (OPS L1).

¹⁴⁰ Senegal MCO Funding Update 2021-2023; WCA 2018-2023 Funding Data for Evaluation Analysis

durant la période 2021-2023 suggère le peu d'intérêt des donateurs à financer les projets menés dans ces pays.

110. Les États-Unis assurent 91 % des contributions affectées sur la période 2021-2023, ce qui crée une forte concentration du financement autour d'un seul bailleur et comporte des risques majeurs. D'abord, la vulnérabilité des programmes du MCO Sénégal car toute évolution de la politique de financement ou des priorités américaines pourrait placer l'opération en situation de crise budgétaire, comme le montrent les récentes décisions du nouveau gouvernement américain. Le manque de diversification ensuite, puisque les efforts de levée de fonds auprès d'autres bailleurs demeurent limités, réduisant ainsi la résilience financière de l'opération¹⁴¹.

111. La répartition et l'utilisation des fonds additionnels alloués en 2023 aux urgences L1 au Bénin et au Togo manquent de transparence, aussi bien concernant la réaffectation budgétaire, l'usage effectif de ces ressources que leur impact réel sur les objectifs opérationnels. 8,1 millions de dollars de fonds additionnels ont été alloués au MCO afin de répondre aux urgences de niveau L1 au Bénin et au Togo, soit 64 % de l'ensemble des fonds disponibles cette année. Selon les documents disponibles¹⁴², le processus de financement L1 prévoyait une répartition de ces ressources entre les lignes budgétaires OPS et ABOD. Les fonds additionnels de la L1 ont représenté 79 % et 100 % du total des fonds alloué aux catégories respectives), ainsi qu'une réallocation au niveau de l'OL (entre OL Target et OL Detail) dont les modalités restent non précisées. L'équipe d'évaluation n'a pas disposé de données claires sur l'utilisation de ces fonds supplémentaires ni sur les réductions budgétaires appliquées aux activités initialement prévues. De plus l'absence d'informations et la structuration peu lisible du cadre de résultats entravent l'évaluation de l'atteinte des cibles initialement fixées et l'efficacité des actions menées.

112. Dans un contexte budgétaire contraint, la réduction des fonds alloués à l'opération a entraîné une réduction de la taille de son effectif. Le MCO Sénégal est ainsi passé de 76 professionnels employés à la fin de 2021 (ressources humaines « affiliées » incluses) à 51 en 2023. Entre 2021 et 2023, la fluctuation de la présence physique du MCO dans les pays couverts s'est accompagnée d'une baisse globale de 33% des effectifs (-30% pour le STAFF et -73% pour les « affiliés »). Il convient de souligner qu'en 2023, le personnel national représente 71% de l'effectifs total. En juillet 2024, avec le transfert du Togo et Bénin au MCO Côte d'Ivoire, le MCO couvre 6 pays avec une équipe de 24 personnes. Malgré une réduction significative, les fonds alloués à la ligne budgétaire STAFF n'ont diminué que de 5% durant la même période. Par ailleurs, le coût unitaire des fonds affectés à cette ligne (STAFF OL / # effectif) a augmenté de 21%¹⁴³. L'augmentation du coût unitaire est principalement due à l'évolution de grade des effectifs nationaux.

113. Cette diminution a touché aussi bien les postes nationaux qu'internationaux, affectant des fonctions essentielles. Pour réduire les coûts, plusieurs postes ont été nationalisés, remplaçant des rôles internationaux par des profils locaux. Toutefois, certains postes critiques ont été confiés à des personnes ne disposant pas toujours des compétences techniques ou stratégiques équivalentes¹⁴⁴. Ces réductions ont entraîné une concentration excessive des responsabilités sur un personnel restreint, principalement national, contraint d'assumer des tâches supplémentaires souvent en dehors de son champ de compétences initial¹⁴⁵. Cette situation a perturbé la

¹⁴¹ L'élaboration de la version finale du rapport d'évaluation coïncide avec de fortes restrictions budgétaires au HCR (comme dans de nombreuses autres organisations humanitaires), résultant de l'arrêt des subventions américaines.

¹⁴² Togo et Bénin L1-Emergency v3; Expenditure 2017 to 2023 - cost center; 1_Senegal MCO financial data_2020-2023_V2

¹⁴³ UNHCR : HR workforce 2021-2023.

¹⁴⁴ Entretiens internes.

¹⁴⁵ Entretiens internes.

répartition des tâches et compromis la capacité du MCO à répondre efficacement aux besoins critiques des populations qu'il sert.

SQ3.3. Dans quelle mesure la structure organisationnelle a-t-elle soutenu la mise en œuvre des objectifs stratégiques aux niveaux national et infranational ? L'organisation est-elle bien positionnée pour répondre de façon efficiente à des contextes changeants y compris des situations d'urgence ?

114. L'analyse de la mise en œuvre des activités et les progrès vers des objectifs stratégiques par le MCO révèle une situation complexe où coexistent des avancées significatives et des limites structurelles majeures¹⁴⁶. Le MCO s'est efforcé de répondre aux défis stratégiques à travers les trois piliers des « 3S » à partir de 2022¹⁴⁷ (solutions durables renforcement des systèmes et prévention de l'apatriodie), mais son impact a été entravé par des faiblesses organisationnelles et un manque de coordination (interne et avec les autres niveaux).

115. Le désalignement entre les besoins opérationnels et les ressources disponibles, a eu une incidence sur le positionnement et les capacités du MCO pour répondre aux priorités des pays et exposé le HCR à des risques organisationnels et stratégiques¹⁴⁸. Le MCO a bénéficié d'un certain niveau d'expertise technique, avec des équipes ayant des compétences spécialisées dans des domaines comme les solutions durables et le suivi des activités sur le terrain. Cependant, la réduction du personnel et l'insuffisance de ressources humaines adaptées ont parfois limité la capacité de la structure à soutenir efficacement les activités. Sur le plan organisationnel, les décisions de réduction semblent avoir été prises de manière réactive, sans stratégie claire pour protéger les fonctions critiques, ce qui a laissé certains pays sans un soutien nécessaire. La diminution des ressources a également impacté les partenariats avec les autorités nationales et les ONGs, réduisant ainsi la capacité du MCO à maintenir ses engagements à moyen terme dans le cadre d'une planification pluriannuelle.

116. La structuration par départements (protection, programme, administration) a soutenu la mise en œuvre des activités en permettant à chaque unité de se concentrer sur ses responsabilités clés. Cependant, l'allocation du personnel a souvent été insuffisante pour couvrir efficacement les besoins spécifiques des huit pays couverts par le MCO Sénégal.

- Le département de protection a manqué de personnel formé pour des tâches critiques telles que l'évaluation des besoins en matière de protection ou le traitement des cas complexes. L'absence de ses profils a non seulement affaibli les capacités techniques de l'organisation (reporting, protection monitoring, outils de suivi comme Progress sous utilisé), mais a également limité sa capacité à représenter le MCO dans des contextes stratégiques avec les partenaires locaux et internationaux¹⁴⁹. La perte de cette expertise a laissé un vide difficile à combler, affectant non seulement la capacité opérationnelle du MCO Sénégal, mais également la qualité de ses relations avec les bénéficiaires, les partenaires, et les bailleurs
- Le département de programme a souvent été débordé par le manque de profils expérimentés pour gérer des projets complexes et a dû absorber des responsabilités supplémentaires¹⁵⁰

¹⁴⁶ Voir question Efficacité.

¹⁴⁷ UNHCR Annual Results Report 2022 & 2023-MCO Senegal

¹⁴⁸ Le MCO n'a pas été en mesure d'établir de stratégie claire et unifiée pour tous les pays qu'il supervisait, ce qui a entraîné une allocation des ressources non alignée avec les priorités stratégiques. Par exemple, les activités liées à l'apatriodie, une priorité stratégique, ont reçu un financement minime, tandis que des ressources importantes ont été consacrées à des activités non prioritaires, comme l'assistance directe aux réfugiés. (Gambie et Sénégal)

¹⁴⁹ En 2022, trois postes internationaux clés ont été supprimés dans le domaine de la protection. Ces postes comprenaient des rôles critiques liés à la supervision des opérations, à la coordination des activités et à l'appui technique dans des domaines complexes comme les solutions durables, le monitoring et les initiatives de protection

¹⁵⁰ Le département de programme a dû assumer plusieurs responsabilités supplémentaires pour combler le manque de personnel dans d'autres départements, notamment celui de protection et des relations extérieures. Il a pris en charge la rédaction des rapports stratégiques et des produits de communication, habituellement du ressort des relations

avec des équipes réduites, sans augmentation des ressources pour répondre à cette charge¹⁵¹. Cela a impacté significativement le suivi et l'exécution des activités sur le terrain.

- La diminution du personnel au niveau des départements de protection et de programmes a laissé les équipes sans encadrement adéquat, particulièrement dans des domaines clés comme la prévention de l'apartheid, le monitoring de la protection et les solutions durables. En l'absence de personnel technique capable d'assurer une coordination efficace avec les autorités locales, les initiatives du MCO ont souffert d'un manque de suivi rigoureux, affectant directement les résultats sur le terrain. Ces pertes ont également freiné les capacités d'adaptation aux besoins évolutifs de la région.
- L'absence de personnel en charge des relations extérieures et du reporting a souvent laissé des lacunes dans la supervision et la communication avec les parties prenantes externes¹⁵². Cela a également affecté la capacité du MCO à maintenir une visibilité et un suivi stratégique des activités mises en œuvre.
- La structure du MCO a montré un déséquilibre croissant, sur la période évaluée, avec une sur-représentation de certaines fonctions administratives au détriment des fonctions opérationnelles. Cela a détourné des ressources critiques qui auraient pu être allouées à des activités de terrain ou au renforcement des capacités des partenaires locaux.
- Le HCR s'est appuyé sur le Représentant et du personnel technique du MCO Sénégal pour gérer des moments et des processus clés (urgence L1, ouverture de MCO Côte d'Ivoire), ce qui a généré dispersion des ressources et a affaibli les capacités de gestion et de réponse du MCO Sénégal.

117. Le positionnement et l'implication du HCR vis-à-vis des équipes de pays des Nations Unies ont diminué progressivement après la fermeture des Bureaux Nationaux et l'importance de la présence des FDSP dans les pays couverts par le MCO. Sur la période étudiée, le HCR n'était pas signataire des Cadres de coopération des Nations Unies au Cabo Verde, en Gambie et en Sierra Leone, où certaines de ses missions ont été assurées par l'OIM¹⁵³, notamment en matière d'enregistrement des réfugiés. En Guinée¹⁵⁴ et Guinée-Bissau, sa présence au sein des actions du Système des Nations Unies est marginale, se concentrant sur des domaines tels que les services sociaux et la protection, avec une contribution à la croissance économique inclusive en Guinée-Bissau¹⁵⁵. Le HCR est davantage impliqué au Sénégal, au Bénin et au Togo, où sa part budgétaire représente entre 1 et 2 % des budgets nationaux dans le cadre de la coopération. Au Sénégal, il s'engage à hauteur de 3,8 millions USD pour renforcer l'accès aux services sociaux de base et soutenir la gouvernance et la sécurité¹⁵⁶. Avec l'augmentation des réfugiés et déplacés internes en 2023, le HCR a renforcé sa présence au Bénin et au Togo, en mettant l'accent sur la prise en charge psychosociale, la lutte contre les violences basées sur le genre¹⁵⁷ et l'accompagnement économique des populations vulnérables¹⁵⁸.

118. La faible intégration du MCO Sénégal dans les cadres de coordination régionaux et inter-agences, ainsi que l'absence de mécanismes robustes pour documenter et valoriser ses réalisations, a réduit sa visibilité et sa capacité de développer des synergies. Cette

extérieures, tout en jouant un rôle accru dans la coordination avec les partenaires et la gestion des budgets. De plus, il a soutenu des tâches techniques liées aux initiatives de protection, et s'est impliqué dans le plaidoyer et la mobilisation de ressources en l'absence de point focal dédié au fundraising.

¹⁵¹ En juillet 2024, dans l'attente de nouvelles affectations, seule une personne (préalablement au département de protection) était affectée au département de programme.

¹⁵² Au Cabo Verde, l'OIM a assuré des missions liées à l'enregistrement des réfugiés faute d'une présence visible du HCR.

¹⁵³ United Nations Sierra Leone, 2022 UN Annual results report Sierra Leone

¹⁵⁴ Nations Unies Guinée, Rapports de résultats 2020, 2021 et 2022

¹⁵⁵ Nations Unies Guinée-Bissau, Rapports de résultats 2021

¹⁵⁶ Nations Unies Sénégal, Plan cadre des Nations Unies pour l'assistance au Développement (PNUAD) 2019-2023

¹⁵⁷ Nations Unies Sénégal, Plan cadre des Nations Unies pour l'assistance au Développement (PNUAD) 2019-2023

¹⁵⁸ Nations Unies Togo, Rapports de résultats 2020, 2021 et 2022

invisibilité a entraîné des difficultés à attirer des ressources financières et à engager des partenariats stratégiques, limitant ainsi la portée des interventions du MCO dans la région.

119. La qualité des partenariats développés par le MCO Sénégal avec des ONG a varié significativement en fonction de leur enracinement local, de leur autonomie organisationnelle et de leur capacité à mobiliser des ressources indépendamment du HCR. Le MCO Sénégal collabore avec des partenaires pour mettre en œuvre ses programmes. Au cours de la période étudiée (2021-2023), 23 acteurs (gouvernement, ONG nationales et internationales et agences des Nations unies) ont signé un accord de partenariat (PPA) et ont mis en œuvre 64% des fonds alloués aux opérations à travers la ligne budgétaire OPS (le MCO a mis en œuvre les 36% restants). Les ONG locales fortement enracinées (p. ex.: Havre de paix au Bénin, EDUCO et Club des femmes des savanes au Togo) se distinguent par leur connaissance fine des dynamiques locales, incluant les besoins des populations réfugiées, des communautés hôtes et des acteurs institutionnels. Elles possèdent des stratégies d'intervention autonomes, adaptées au contexte, ainsi que des mécanismes de financement indépendants du HCR. Ces facteurs leur permettent de garantir une continuité et une légitimité renforcées dans leurs actions. Cependant, les ONG comme Green Village Foundation au Sénégal fonctionnent principalement comme prestataires de services pour le HCR, sans stratégie opérationnelle ou financements autonomes, ce qui les rend particulièrement vulnérables face à une réduction des ressources du HCR. De plus, des ONG internationales comme CIUAD, malgré leurs efforts d'implantation au Togo, se heurtent parfois à des restrictions gouvernementales, comme l'interdiction d'agir dans certaines zones (p. ex. : le nord du Togo), compromettant ainsi leur efficacité. Au niveau des partenaires institutionnels, la fermeture des Bureaux Nationaux et le manque de ressources économiques et humaines du MCO ont accru sa dépendance vis-à-vis des engagements des États, qui, souvent confrontés à de multiples priorités et des limites structurelles de ressources financières et humaines, peinent à respecter leurs compromis pour maintenir des systèmes d'asile efficaces.

120. Les mécanismes de supervision des partenaires et des Bureaux Nationaux par le MCO ont été limités, notamment en raison des restrictions de déplacement liées à la pandémie puis des restrictions budgétaires. Cela a entraîné des lacunes dans le suivi des projets et des fonds. Ainsi, aucun des plans de suivi basés sur les risques pour les partenaires en 2021 n'a été mis en œuvre, et des projets datant de plusieurs années n'ont pas été clôturés correctement.

121. Lors de l'urgence L1, la structure du MCO a montré une certaine flexibilité en permettant la mobilisation des ressources humaines et logistiques. Les équipes ont démontré une réactivité face aux situations d'urgence, mobilisant des ressources disponibles pour répondre aux besoins immédiats :

- Des membres du personnel ont été déployés temporairement pour gérer les relations avec les autorités locales et coordonner la réponse humanitaire au Togo et au Bénin, assumant des rôles critiques sur le terrain.
- Le Représentant du MCO a été affecté en Côte d'Ivoire durant une année pour se charger de la mise en œuvre du nouveau MCO à Abidjan.
- Des ressources humaines et financières ont été réallouées en priorité pour répondre aux besoins de l'urgence, ce qui a permis d'intensifier les efforts dans les zones affectées, même si cela a temporairement réduit l'attention sur d'autres pays du MCO.
- Le MCO a adapté ses processus de travail en urgence, en simplifiant certaines procédures administratives et opérationnelles pour répondre plus rapidement aux besoins sur le terrain. Cependant, il a été noté que cette adaptation n'a pas été entièrement comprise ou adoptée par tous les membres du personnel, entraînant des retards dans certaines approches et processus clés, notamment en logistique.

- Le MCO a travaillé étroitement avec l’OIM et d’autres partenaires pour coordonner la réponse, malgré les défis de communication et de coordination à distance, particulièrement dans un contexte où le bureau du Togo se réorganisait après une transition de fermeture.

122. L’absence de stratégie claire ou de mécanismes préétablis pour répondre efficacement à l’urgence de niveau L1 dans la sous-région a engendré une répartition des ressources inadéquate, laissant les autres pays couverts par le MCO sans soutien approprié. De plus, le déploiement de personnel parfois insuffisamment qualifié a exacerbé les difficultés rencontrées sur le terrain et a également entraîné une surcharge de travail pour certains départements, réduisant leur efficacité globale. Enfin, le manque de rapports systématiques sur l’utilisation des ressources et la mise en œuvre des activités a entravé le suivi et l’évaluation des opérations, limitant ainsi la capacité à ajuster les stratégies en temps réel.

SQ3.4. Comment a été géré le processus de prise de décision concernant l’ouverture d’un nouveau bureau multinational et la fermeture de bureaux sur le terrain ? Comment ces décisions ont-elles été communiquées aux parties prenantes et quels mécanismes ont été utilisés pour assurer des transitions harmonieuses conformes aux objectifs de l’organisation ?

123. La mise en place et l’opérationnalisation du MCO Sénégal ont été affectées par l’absence d’un transfert approprié de la Représentation régionale, par des retards dans le recrutement du personnel pour les postes nouvellement créés, et par les restrictions occasionnées par la pandémie de COVID-19. Ainsi, un an après sa mise en place (en 2021), le MCO était encore en train d’intégrer du personnel clé¹⁵⁹.

124. Le MCO Sénégal intervient dans des pays où, auparavant, un représentant du HCR supervisait les opérations. Cependant, les réductions de financement et des opérations ont conduit à une diminution des effectifs et des engagements du HCR dans les pays du MCO. La plupart des activités en cours dans ces pays concernaient alors, des situations prolongées de réfugiés qui attiraient peu l’attention des donateurs (selon le HCR), limitant ainsi les fonds disponibles.

125. À la création du MCO, trois des pays concernés (le Togo, la Guinée et la Guinée-Bissau) disposaient d’une représentation du HCR. Devenus Bureaux Nationaux, ils ont dû, jusqu’à leur fermeture (y compris pour le Togo où le HCR a maintenu une présence), faire face à plusieurs limitations¹⁶⁰ :

- **Absence de directives opérationnelles:** Le HCR n’avait pas encore élaboré de guide opérationnel définissant les attentes, la structure et les besoins en ressources d’un MCO. Le MCO Sénégal a dû adapter ses pratiques en s’appuyant principalement sur les enseignements tirés.
- **Manque de ressources et de multifonctionnalité:** Ces Bureaux Nationaux n’étaient pas entièrement multifonctionnels, contrairement aux représentations classiques du HCR. Cela signifie qu’ils ne disposaient pas de toutes les fonctions essentielles, comme les rôles programmatiques ou techniques. Au Togo et en Guinée, bien que le nombre de FDSP à assister soit relativement élevé, ces bureaux ne disposaient ni de personnel de programme ni d’expertise technique.
- **Pressions excessives sur les capacités:** Les responsabilités des Bureaux Nationaux ont souvent dépassé leurs mandats habituels de plaidoyer et de renforcement des capacités, mettant ainsi leur capacité organisationnelle à rude épreuve.

¹⁵⁹ Le Bureau de Dakar, en 2021, ne disposait que de six professionnels responsables de la mise en œuvre de son programme stratégique clé et de ses priorités en matière de protection, ainsi que de ses fonctions essentielles de planification, de direction, d’encadrement, de coordination et de suivi du travail dans les Bureaux Nationaux.

¹⁶⁰ OIOS: Audit Senegal MCO 2021 et entretiens internes

126. Bien que le cadre d'allocation des ressources du HCR défisisse les pouvoirs délégués aux Bureaux Régionaux, aux représentations nationales et aux MCO, il ne précise pas les pouvoirs spécifiques à attribuer aux Bureaux Nationaux ni ceux qui doivent être conservés par le représentant du MCO. Par conséquent :

- Les Bureaux Nationaux au Togo, en Guinée et en Guinée-Bissau ont continué à fonctionner selon les anciennes modalités. Ils participaient directement à des réunions stratégiques telles que celles de l'équipe de pays des Nations Unies et de l'équipe de gestion de la sécurité, tout en traitant directement avec des responsables gouvernementaux de haut niveau en tant que chefs d'agence.
- Bien que le MCO ait ajusté le plan de délégation d'autorité en accordant une autorité limitée pour la gestion financière et l'approvisionnement, d'autres responsabilités cruciales (protection, suivi des programmes, interaction avec les gouvernements et donateurs) n'ont pas été déléguées. Cette absence d'autorité a ralenti les activités et a compromis l'efficacité des Bureaux Nationaux.
- La répartition ambiguë des rôles et responsabilités entre le MCO et les BN a conduit à des erreurs administratives et à un manque de suivi efficace (p. ex. bons de commandes non autorisés, contrats – nettoyage et sécurité - non suivis).

127. La fermeture des Bureaux Nationaux a été communiquée à l'avance par écrit aux commissions nationales (conformément aux directives du HCR¹⁶¹). Cependant, sans feuille de route claire pour accompagner les processus de fermeture, le MCO Sénégal a souffert des conséquences organisationnelles et opérationnelles. Ces insuffisances ont entraîné une perte de crédibilité et de confiance auprès des gouvernements et des partenaires locaux, qui n'ont pas compris les décisions du HCR et la manière de gérer le processus. Il convient de noter que les récentes directives du HCR sur le processus de fermeture des bureaux¹⁶² se limitent à un paragraphe dans un annexe. Bien que le HCR ait fourni des informations écrites, l'examen des accords (et des obligations ou engagements pris à l'égard des commissions nationales) et l'approbation du pays n'ont pas été systématiquement effectués. Par exemple, le fait de laisser la Commission nationale en Guinée-Bissau sans la base de données des réfugiés¹⁶³, la perception que le HCR ne respectait pas ses engagements (projets avec les communautés hôtes en Sierra Leone) ou qu'il s'alignait sur les priorités nationales (Togo). Par ailleurs, la documentation des fermetures a été largement insuffisante ; aucun document de « *responsible disengagement* » ou « *plan de transition* », ou similaire, définissant les étapes, les rôles et les responsabilités, ainsi que les mécanismes permettant de garantir le fonctionnement et les normes de qualité fondamentales des systèmes d'asile nationaux n'était élaboré ni présenté aux commissions nationales, ni signés. Les décisions ont souvent été prises sans considérer les implications à long terme, ce qui a laissé des traces auprès des partenaires institutionnels.

128. La gestion de la communication, lors de la fermeture des Bureaux Nationaux, a représenté un défi significatif pour le MCO. Le HCR a fourni des efforts pour informer le personnel à l'avance et expliquer la restructuration de sa présence (en particulier au Togo). Néanmoins, une communication fragmentée a entravé une compréhension et une acceptation claire des objectifs de fermeture, surtout parmi les partenaires nationaux. La faible communication à propos des fermetures a généré de la confusion et a démotivé le personnel. Ces défaillances communicationnelles ont également affecté la capacité du MCO à préserver des

¹⁶¹ UNHCR handbook for designing field presences. Guidance for Structuring and Staffing UNHCR Country Operations 2023 (actualisation du guide publié en 2021).

¹⁶² Ibidem ; voir annexe III.

¹⁶³ Le HCR a transféré la base de données de la population réfugiée sénégalaise naturalisée au MCO Sénégal dans l'intention de préserver la sécurité des données, sans laisser de copie à la CNRD. Cette situation a empêché la CNRD et le système national d'asile de suivre et de gérer correctement les personnes et d'assurer une partie de leurs fonctions.

relations de confiance avec les partenaires nationaux, compromettant ainsi la fluidité du processus de fermeture.

129. Le HCR, en fermant les Bureaux Nationaux, a considérablement diminué sa présence sur le terrain et a accru sa dépendance envers des partenaires externes. Cette réduction de la proximité a entravé l'identification efficace des réfugiés, la protection des populations concernées et le développement de solutions durables, notamment dans un contexte changeant et marqué par la crise du Sahel¹⁶⁴.

5 CONCLUSIONS

5.1 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. Le travail de longue haleine accompli est largement reconnu et le HCR continue d'être perçu comme un partenaire clé pour les institutions nationales. Cependant, la stratégie du HCR était construite autour de paramètres et de scénarios établis avant la période d'évaluation, selon lesquels le constat d'une population peu nombreuse de réfugiés de longue durée soutenait deux choix importants : d'une part, la priorisation d'une stratégie axée sur les solutions durables (intégration locale et, dans une moindre mesure, retour volontaire). D'autre part, la restructuration de la présence et des modalités de coopération avec les États, y compris la fermeture des Bureaux Nationaux. Ces choix stratégiques, qui répondent à un certain contexte, n'ont pas permis au HCR de rester bien positionné face aux institutions nationales et de disposer de capacité d'adaptation pour répondre aux changements dans les déplacements forcés et les besoins de protection.

C2) La fermeture de Bureaux Nationaux s'est faite sans un transfert clair, ordonné et planifié avec les institutions nationales, ce qui a eu un impact sur la réputation et la crédibilité du HCR vis-à-vis les partenaires gouvernementaux et a affecté la capacité à protéger les personnes déplacées de force et apatrides. La fermeture des Bureaux Nationaux, bien que compréhensible dans un certain contexte et conforme aux orientations de l'organisation, n'était pas conforme à la vision politique et aux besoins des institutions nationales. En outre, le processus de fermeture s'est déroulé sans planification adéquate et sans accord avec les partenaires nationaux, ce qui a généré de la confusion et entraîné le non-respect des engagements pris par le HCR (p. ex., absence du HCR dans les commissions nationales comme le prévoit la législation nationale soutenue par le HCR lui-même, transfert de la base de données sur la population réfugiée de Guinée-Bissau au MCO Sénégal, absence de réponse au projet « Tenki Salone » en Sierra Leone). En général, les ajustements organisationnels (et financiers) réalisés ont participé de la création d'une spirale de décroissance, en impactant à leur tour les réponses programmatiques apportées à des nouveaux défis, et en restreignant davantage la présence et le leadership du HCR dans les pays du MCO devant les gouvernements nationaux et autres organisations internationales.

¹⁶⁴ Voir question Pertinence.

5.2 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. Les systèmes nationaux d'asile n'ont pas les capacités d'enregistrer l'ensemble de la population ayant des besoins de protection sur le territoire, d'assurer une procédure de détermination du statut du réfugié adéquate, ou de gérer les renouvellements et l'accès aux documents civils. En outre, les systèmes nationaux ont été fortement tributaires du financement du HCR et, dans un contexte de contraintes budgétaires (HCR et budgets publics), leur fonctionnement est progressivement affaibli, et risquent de ne pas pouvoir répondre à l'extension des conflits au Sahel et les risques sous-régionaux (p. ex., mouvements mixtes, instabilité en Guinée). Cet affaiblissement est particulièrement ressenti par les réfugiés, qui soulignent le manque d'attractivité du statut de réfugié pour l'accès aux droits, aux services et aux moyens de subsistance, ainsi que l'effectivité limitée des espaces de protection existants, avec des variations selon les pays.

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. La sous-région a connu un flux croissant et intense de personnes maliennes¹⁶⁵ (et dans une moindre mesure d'autres nationalités) vers les pays de la côte Atlantique¹⁶⁶, ainsi qu'une diversification des itinéraires et des mouvements mixtes face auxquels les mécanismes d'analyse (p.ex., *border and protection monitoring*) et la capacité de réponse du HCR ont été limités et n'ont commencé à être opérationnalisés qu'vers la fin de 2024. Les accords avec la CEDEAO (qui incluent la préparation aux situations d'urgence) n'ont pas été suivis de mesures concrètes. Les accords globaux avec l'OIM en matière de mouvements mixtes ont favorisé la réalisation d'analyses conjointes des routes vers l'Afrique du Nord et l'Europe, mais n'ont pas encore été suivis d'actions sur le terrain.

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. En termes d'intégration locale, l'exemple de Guinée-Bissau constitue une expérience raisonnablement réussie d'intégration locale (reflet de l'approche intégrale prévue dans certaines orientations globales du HCR¹⁶⁷). Cependant, les résistances exprimées par les réfugiés mauritaniens au Sénégal aux solutions d'intégration locale montrent le défi de réduire l'intégration à un phénomène exclusivement juridique en faisant abstraction des dimensions économiques (p. ex. accès au marché de l'emploi), sociales et culturelles¹⁶⁸ et qu'il n'y a pas d'intégration possible sans l'investissement et la mobilisation d'un écosystème d'acteurs capables d'accompagner les communautés et les personnes. Le manque d'accès à des ressources économiques et financières suffisantes constitue la pierre d'achoppement des stratégies d'intégration des réfugiés en raison des difficultés structurelles qu'ils rencontrent pour accéder au marché de l'emploi (en particulier pour les réfugiés urbains dans les grandes agglomérations d'Afrique de l'Ouest), ou accéder aux terres en milieu rural. La combinaison de ces facteurs avec la réduction de l'assistance du HCR a probablement aggravé la vulnérabilité des personnes déplacées de force et apatrides.

¹⁶⁵ UNHCR POSITION ON RETURNS TO MALI – Update III January 2022: "UNHCR considers that persons fleeing the ongoing conflict in Mali are likely to be in need of international refugee protection in accordance with Article 1(2) of the 1969 OAU Convention. In addition, persons fleeing the conflict in Mali may also meet the 1951 Convention criteria for refugee status."

¹⁶⁶ Voir section Contexte

¹⁶⁷ Voir, par exemple, UNHCR, Refugee Livelihoods and Economic Inclusion 2019-2023 Global Strategy Concept Note; UNHCR'S focus area strategic plan on engaging development actors.

¹⁶⁸ Tel que défini dans les lignes directrices du HCR pour les solutions durables et l'intégration locale.

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. La stratégie du MCO Sénégal a été alignée en général sur les « Strategic Directions 2022 – 2026 » et l'identification des risques (et des conséquences) était consistante durant toute la période. Cependant les mesures de prévention ou mitigation des risques n'ont pas pu être complètement adoptées et la plupart des risques se sont concrétisés (p. ex., absence de préparation aux urgences, manque de financement, de personnel, de coordination avec les équipes de pays des Nations unies, opérations mal préparées pour répondre, limitations pour enregistrer en temps opportun, prendre en compte les besoins de protection, perte de crédibilité du HCR, entre autres). En outre, certaines hypothèses clés de la planification stratégique¹⁶⁹ ne se sont pas matérialisées et les capacités de suivi limitées¹⁷⁰ n'ont pas permis de disposer d'analyses précises, ce qui a conduit à une image partielle ou incomplète des besoins dans les pays. Tous ces facteurs ont fait que le MCO Sénégal n'a pas eu les ressources et les conditions nécessaires pour déployer les orientations et les actions prévues dans la stratégie, et la contribution aux progrès dans les domaines “Include¹⁷¹”, “Empower¹⁷²” et “Solve¹⁷³” était très limitée.

5.3 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 avec l'objectif de gagner en efficacité et en efficience¹⁷⁴. 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. La création du MCO Sénégal en 2020, visait à optimiser les ressources dans un contexte de financement réduit ; cependant, plusieurs défis internes ont marqué son fonctionnement, notamment : i) un déficit de préparation et d'analyse contextuelle approfondie lors de sa mise en place, ii) la fermeture des Bureaux Nationaux, iii) un manque d'accompagnement et de contrôle qualité ; iv) un manque de stratégie de transition, entraînant des lacunes opérationnelles, et v) une communication fragmentée et une démotivation du personnel. Ces défaillances ont généré des dysfonctionnements et quelques inefficiences ; à cet égard, l'évaluation a identifié des ressources sous-utilisées dans certains domaines (p. ex., infrastructure, aspects logistiques) qui pourraient générer des opportunités de rationalisation des dépenses¹⁷⁵. En outre, des ambiguïtés subsistent quant à la représentation institutionnelle et opérationnelle entre le MCO Sénégal et le Bureau Régional au Sénégal.

C8) La structuration du MCO 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 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. Ces difficultés ont été exacerbées par un déséquilibre persistant entre la planification et l'allocation des ressources,

¹⁶⁹ “Refugees can access most of their rights on equal footing as nationals - formally and/or de facto”.

¹⁷⁰ Aussi bien HCR que partenaires (voir Constats).

¹⁷¹ “by forging closer alliances, we will also bolster the inclusion of affected people in development programmes and national development frameworks”.

¹⁷² “seek to involve forcibly displaced and stateless people in decisions about their own future and the development of their communities”.

¹⁷³ “solutions to problems of forced displacement and statelessness require addressing causes as well as consequences, and we will engage in comprehensive analysis and advocacy to guide early efforts to address drivers and triggers”.

¹⁷⁴ UNHCR Evaluation Office EVO/2024/10. An Independent Evaluation of UNHCR's Decentralization and Regionalization Reform

¹⁷⁵ Un audit de la gestion du MCO Sénégal, comprenant par exemple une analyse des processus ou des études de coûts, ne fait pas partie

de la portée et des objectifs d'une évaluation de la stratégie pays. Toutefois, dans un contexte de rareté de ressources et de restrictions budgétaires, l'évaluation identifié certains domaines dans lesquels des gains d'efficacité et une optimisation des ressources sont possibles. Ces domaines peuvent servir de base à une analyse plus approfondie.

ainsi qu'entre les fonctions structurelles et opérationnelles. L'absence de mécanismes préétablis pour répondre efficacement à une urgence de niveau L1 a conduit à une répartition inappropriée des ressources, privant les autres pays couverts par le MCO Sénégal du soutien nécessaire. Enfin, la dispersion du leadership et du personnel du MCO Sénégal, impliqués dans des missions annexes, notamment en Côte d'Ivoire, a compromis son efficience.

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. L'adoption d'un seul outcome (*Policy and Law*) pour intégrer et regrouper toutes les activités/outputs (même pour les activités/outputs liées aux solutions durables ou à la réponse à l'urgence L1) n'a pas permis un suivi détaillé de la mise en œuvre de la stratégie des «3S». L'analyse de la portée et de l'efficacité des aspects inclus dans la présente évaluation concernant la réponse d'urgence L1 a été très limitée en raison du manque de données opérationnelles disponibles. En outre, aucune ventilation par pays n'a été disponible pour l'analyse de la réponse aux différentes réalités nationales. De même, aucune ventilation budgétaire, y compris pour les 8,1 millions de dollars US de fonds d'urgence L1, n'a été disponible pour permettre une analyse détaillée de la gestion du budget.

C10) Les données quantitatives générées par l'opération (mises à disposition de l'évaluation) présentent une qualité irrégulière, qu'il s'agisse de fiabilité, de cohérence ou de clarté dans leur présentation. La fragmentation des sources, l'absence de données consolidées et la multiplicité des supports compliquent leur analyse et leur utilisation pour un suivi adéquat des activités. De plus, l'absence de mécanismes de traçabilité des ajustements budgétaires, conjuguée à un manque de clarté sur les raisons qui motivent ces changements, limite la transparence et la redevabilité. Les limites techniques des systèmes de gestion existants, ou de l'absence d'un outil intégré pour documenter les changements, accentuent ces difficultés (bien qu'il s'agisse de défis organisationnels du HCR qui ont été identifiés de manière récurrente dans d'autres CSE), réduisant la visibilité sur les historiques financiers et stratégiques nécessaires à une gestion rigoureuse.

6 RECOMMANDATIONS

Les recommandations présentées ci-dessous ont été élaborées lors d'un atelier organisé à Dakar, réunissant le MCO Sénégal et le Bureau régional. Elles mettent en avant des actions clés, formulées à partir des résultats de l'évaluation, autour desquelles un large consensus a été atteint avec le MCO Sénégal et le Bureau régional. 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 assurant le respect de son mandat et la réalisation de ses objectifs stratégiques. Le HCR devra probablement prendre des décisions fondées sur une analyse approfondie de la situation financière de l'organisation, ainsi que des évolutions dans les priorités et le financement humanitaire global. Cela pourrait inclure des choix tels que la mobilisation des ressources disponibles pour consolider les systèmes nationaux d'asile, répondre aux besoins des mouvements mixtes, ou renforcer la préparation et la réponse aux urgences aux frontières avec les pays du Sahel, en fonction des priorités institutionnelles et des ressources disponibles.

6.1 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.

Options d'action suggérées

- Renforcer la communication avec les partenaires nationaux afin de clarifier obligations, engagements et attentes dans une sous-région et contexte changeante.
- Identifier les opportunités et les « points d'entrée » en matière de protection internationale adaptées aux moments, opportunités et capacités de chaque pays du MCO.
- Promouvoir le positionnement de la Guinée Bissau comme pays de référence pour la mise en œuvre de solutions durables.

R2) Renforcer la capacité d'analyse et réponse face aux mouvements mixtes

Options d'action suggérées

- Renforcer l'interaction avec les partenaires nationaux (à travers de modalités de travail efficientes) pour une meilleure connaissance des contextes locaux et des routes des déplacements forcés vers les pays de la côte atlantique et le nord (en particulier les frontières, mais aussi les points de départ et d'installation).
- Développer l'approche basée sur la route (en collaboration avec l'OIM) dans les pays du MCO et en connexion avec les Bureaux de pays en Mauritanie, Maroc et Espagne (îles Canaries). Communication transfrontalière plus étroite entre les opérations couvrant les pays côtiers et le CO Mali et CO Mauritanie.
- Réviser le document UNHCR Operationalizing the Route Based Approach in West and Central Africa (routes et risques en Guinée Bissau et Guinée) et explorer l'élaboration d'un Joint Response Plan (basée sur l'exemple du Gulf of Guinea Joint Response Plan 2024)
- Elaborer des feuilles de route (ou similaire) nationales sous l'optique et la stratégie « Sahel élargie » pour les pays de la côte atlantique
- Identifier et développer des actions conjointes avec d'autres agences des Nations unies, partenaires nationaux, CEDEAO et organisations régionales (et les opportunités de financement associées)
- Faciliter les échanges entre les différentes Commissions nationales pour le partage d'expériences et de bonnes pratiques en matière de gestion des flux de population.

6.2 Dimension opérationnelle

R3) Consolider le fonctionnement des systèmes nationaux d'asile afin d'assurer des standards essentiels de protection

Options d'action suggérées

- Poursuivre l'élaboration des plans d'action spécifiques (y compris renforcement des capacités) avec les Commissions nationales afin de prioriser la révision de procédures clés liées à la détermination du statut de réfugié et d'identifier des mécanismes permettant d'autonomiser le fonctionnement du système d'asile.

- Développer des outils de sensibilisation et de formation des forces de sécurité aux frontières et des dispositifs de demande d'asile adaptés aux circonstances nationales / sous-nationales.
- Élaborer des cartographies qui permettent d'identifier les avancées et blocages par pays, et soutenir des actions de plaidoyer pour améliorer l'accès au statut de réfugié, la reconnaissance et le renouvellement des cartes de réfugiés par les administrations et entreprises
- Promouvoir la domestication des nouvelles clauses issues du Protocole additionnel de l'Union africaine sur l'apatriodie et l'accès à la nationalité.
- Réinstallation : diversifier les pays de réinstallation, notamment pour les personnes LGBTIQ+, simplifier les procédures, et communiquer aux personnes clairement le mécanisme de la réinstallation.

R4) Elargir les écosystèmes nationaux de protection et d'intégration socio-économique , dans une optique de “sustainable response”.

Options d'action

- Appuyer les exercices de programmation du HCR sur des cartographies des programmes nationaux, des agences du SNU et des principales agences de coopération internationale afin de rechercher des synergies et d'inclure des objectifs en termes de captation de fonds.
- Élaborer une stratégie de partenariat (secteur privé, philanthropie régionale, institutions financières) et de captation de fonds afin de favoriser des politiques publiques inclusives et l'intégration socio-économique des réfugiés.
- Contraindre les ONG partenaires (PPA) à disposer d'une planification stratégique visant à situer les actions entreprises avec les réfugiés dans une théorie du changement reposant sur une diversification de fonds et un modèle de financement propre.
- Explorer des partenariats pour répondre aux besoins d'assistance aux réfugiés les plus vulnérables (nouveaux arrivants, femmes seules avec enfants, enfants, LGBTIQ+)
- Redéfinir une stratégie éducative sous régionale basé sur des nouveaux partenariats permettant de renforcer la scolarisation et la formation professionnelle (p. ex., UNICEF, autres acteurs).
- Développer une stratégie basée sur des nouveaux partenariats pour promouvoir l'accès à l'emploi et à des activités génératrices de revenus des personnes réfugiées en milieu urbain et rural (p. ex., cartographie d'employabilité, alliance avec les acteurs publics de l'emploi et les organismes de formation, alliances avec le secteur privé, micro-crédit, organisations spécialisées)

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

Options d'action suggérées

- Développer et collaborer avec les Mécanismes Nationaux d'Alerte Précoce et de Réponse (MNAPR) de la CEDEAO pour la surveillance des risques et analyse prévisionnelle.
- Accompagner techniquement la révision des plans d'urgence spécifiques à chaque pays, en tenant compte des caractéristiques géographiques, sociales et politiques de la région.

6.3 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.

Options d'action suggérées

- Intégrer les résultats de l'évaluation récente du processus de régionalisation et de décentralisation du HCR afin de clarifier les rôles et les responsabilités entre le Bureau régional et les opérations couvrant les pays côtiers, tant en interne qu'envers les partenaires nationaux.
- Réviser et développer les orientations organisationnelles du UNHCR Handbook for Designing Field Presences en ce qui concerne la réduction et la clôture des différents types de bureaux.
- Réaliser un audit (opérationnel et financier) de la mobilisation des fonds pour la réponse à l'urgence L1 au Togo et au Bénin et, en général, améliorer la transparence et la redevabilité sur les financements et les résultats atteints

R7) Renforcer l'orientation à résultats des mécanismes de planification et de monitoring

Options d'action suggérées

- Mettre en place des mécanismes de monitoring continu, incluant des données fiables (socio-économiques, protection, etc.), des indicateurs et des cibles (SMART) désagrégés par les pays couverts par le MCO Sénégal.
- Adapter la planification basée sur les besoins sur celle basée sur les ressources disponibles, documenter et préciser les priorisations réalisées.
- Aligner la planification budgétaire avec le financement effectif et assurer que les objectifs budgétaires reflètent les résultats attendus, et non seulement les dépenses.

ANNEXES

ANNEXE 1 – Termes de référence

ANNEXE 2 – Matrice d'évaluation

ANNEXE 3 – Contexte

ANNEXE 4 – Méthodologie de l'évaluation

ANNEXE 5 – Cartographie des parties prenantes

ANNEXE 6 – Dynamiques de groupe réalisées

ANNEXE 7 – Composition De L'ERG (groupe de référence de l'évaluation)

ANNEXE 8 – Données biographiques des évaluateurs et composition de l'équipe

ANNEXE 9 – Reconstruction des cadres de résultats de 2021 à 2024 (juin) de l'opération du MCO Sénégal

ANNEXE 10 – Reconstruction de la théorie du changement

ANNEXE 11 – Récapitulatifs sur les conventions internationales relatives aux droits humains et sur la législation concernant l'asile et l'apatriodie dans les pays du MCO Sénégal

ANNEXE 12 – Données qualitatives : évidences et cooccurrences

ANNEXE 13 – Carte des pays de la sous-région couverts par le MCO

ANNEXE 14 – Présentation de la mise en place du MCO au Sénégal

ANNEXE 15 – Synthèse des principales sources d'information disponibles pour l'analyse de la réponse L1 au Bénin et au Togo

ANNEXE 16 – Bibliographie