

**Comité exécutif du Programme
du Haut Commissaire**

Comité permanent
51^e réunion

Distr. restreinte
31 mai 2011
Français
Original : Anglais et français

**Services communautaires : vers une approche du
développement communautaire**

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1-3	2
II. Les services communautaires en action	4-9	2
III. Secteurs à améliorer	10-14	4
IV. Perspectives.....	15-26	5
A. Ressources.....	16-18	5
B. Compétences du personnel, apprentissage et formation.....	19-22	5
C. Partenariats	23-25	6
D. Obligation redditionnelle.....	26	7
V. Conclusion	27	7

I. Introduction

1. Dans le contexte de sa politique de protection, le HCR adopte une approche de développement communautaire. C'est une approche conçue pour permettre au personnel d'autonomiser les réfugiés et autres personnes relevant de la compétence du HCR en travaillant avec eux pour identifier et mettre en œuvre des mesures apportant des changements positifs à leur vie ainsi qu'à celle de leur communauté hôte. Le document de séance, *Renforcement d'une approche du développement communautaire* (EC/51/SC/CRP.6) présenté à la vingtième réunion du Comité permanent en mars 2001 souligne la nature cruciale de cet aspect du travail du HCR et souligne en particulier le rôle important de la fonction des services communautaires. La stratégie d'intégration des critères d'âge, de genre et de diversité (AGDM) du HCR, élaborée en 2004, a donc été conçue moyennant une forte composante de développement communautaire afin de tirer profit de l'action menée dans ce domaine. Les objectifs globaux sont d'assurer l'égalité hommes-femmes et la jouissance des droits par toutes les personnes relevant de la compétence du HCR tout en tirant profit du large éventail de capacités d'autosuffisance des communautés.

2. La mise en œuvre d'une approche du développement communautaire requiert l'effort d'une équipe multifonctionnelle, apportant un large éventail d'aptitudes multisectorielles au cours d'un cycle d'opérations. La fonction des services communautaires joue un rôle important pour bien comprendre la situation des personnes prises en charge afin d'élaborer des stratégies de protection efficaces et équitables pour tous les individus et les groupes, y compris les personnes handicapées, les personnes âgées et d'autres personnes ayant des besoins spécifiques. Cela requiert un ensemble spécifique d'aptitudes et d'instruments, y compris notamment la communication, le profil et l'analyse sociologiques, l'élaboration de stratégies pratiques pour appuyer et renforcer les capacités identifiées au sein des communautés. Ce travail ne peut être mené derrière un bureau. Le personnel des services communautaires doit donc se rendre dans les communautés pour mieux comprendre la dynamique et établir une relation de confiance avec les individus, les groupes et les organisations.

3. Au cours de la période qui vient, le HCR a l'intention de regrouper la fonction des services communautaires pour mettre davantage l'accent sur le développement communautaire. Constituer un cadre de fonctionnaires chargés des services communautaires ayant les compétences et les aptitudes nécessaires pour assumer ce rôle clé nécessite un certain nombre de mesures qui ont déjà été lancées. Ce document fournit un aperçu de certaines des réalisations récentes des services communautaires dans différentes régions du monde ; expose un certain nombre de problèmes rencontrés eu égard à la fonction des services communautaires aujourd'hui et décrit les initiatives en cours pour mieux mettre l'accent sur le développement communautaire et renforcer le rôle des services communautaires au HCR.

II. Les services communautaires en action

4. Les paragraphes suivants décrivent brièvement la contribution spécifique que le personnel des services communautaires apporte à la protection des personnes prises en charge. Il convient de voir cet aspect sur la toile de fond des stratégies de protection plus larges et la participation d'un large éventail de personnel. La conception et l'exécution d'opérations d'évaluation participatives et autres activités de proximité montrent l'engagement du HCR à travailler coude à coude avec les personnes qu'il prend en charge. Le but est de mieux comprendre et appuyer les capacités éventuelles des communautés tout

en se penchant de façon efficace sur les facteurs liés aux risques de protection pour les différentes fractions de la population. L'importance que le HCR attache à la fonction des services communautaires apparaît dans le doublement de ses effectifs au cours de la décennie écoulée, avec un total de 235 fonctionnaires en 2011 comparé à seulement 100 en 2003.

5. Les efforts du personnel des services communautaires dans le monde, travaillant en étroite collaboration avec leurs collègues, les partenaires et les personnes relevant de la compétence du HCR ont amélioré considérablement l'impact du HCR dans la promotion de la parité et de l'exercice des droits des femmes et des enfants ainsi que des personnes âgées et des personnes handicapées, d'autres individus et groupes fréquemment exposés à la discrimination et la marginalisation.

6. Beaucoup a été fait, par exemple pour collaborer avec les femmes et les filles, afin de renforcer le rôle qu'elles sont en mesure de jouer chez elles et au sein de leur communauté. En Afrique, plusieurs initiatives ont pour but d'accroître la représentation des femmes dans les structures d'animation telles que les comités de distribution alimentaire, les conseils d'assistance sociale aux réfugiés et les processus de paix et de réconciliation, y compris ceux qui ont trait à la justice traditionnelle. En Asie et au Pacifique, ainsi qu'au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, les initiatives visant à cibler les femmes et les filles recouvrent une formation linguistique et professionnelle, des cours d'alphabétisation et des programmes visant à favoriser la prise de conscience eu égard aux questions sanitaires clés, y compris la planification familiale, la santé de la reproduction et la prise de conscience des questions d'hygiène. Dans les Amériques, il y a une longue tradition d'engagement auprès des femmes réfugiées qui date des années 80 afin de rendre les programmes et les stratégies de protection mieux adaptées aux besoins identifiés.

7. La fonction des services communautaires a joué un rôle important au plan du travail du HCR avec les enfants et les adolescents pour améliorer leur protection immédiate et les perspectives d'avenir. Dans plusieurs opérations, cela a contribué au suivi systématique des enfants dans les situations à risque, y compris l'intérêt supérieur et l'identification de placements alternatifs pour les enfants non accompagnés. Plusieurs opérations ont également mis au point des systèmes communautaires de protection infantile (par exemple groupe communautaire pour les enfants et les adolescents et groupe d'appui pour les familles d'adoption). La fourniture d'une protection moyennant l'éducation reste prioritaire. Les efforts dans ce domaine se sont concentrés sur la mobilisation de la communauté afin d'améliorer l'inscription dans les établissements d'enseignement primaire et secondaire, l'appui aux programmes de formation pour améliorer la qualité des maîtres, renforcer la prise de conscience et garantir des environnements scolaires plus sûrs dotés d'équipements sanitaires et d'assainissement. Bon nombre d'initiatives d'éducation non institutionnalisées pour les jeunes reçoivent également un appui allant des programmes d'alphabétisation à la formation professionnelle et informatique.

8. Dans un certain nombre d'opérations, des mesures ont été prises ces dernières années pour accroître de façon systématique les capacités d'identifier et de travailler avec les personnes ayant des besoins spécifiques. Dans certains cas, cela a abouti à la rédaction ou à l'amendement des procédures opérationnelles standard et/ou à l'utilisation stratégique de l'instrument d'identification des risques élevés qui vient d'être révisé. Cela a entraîné le travail avec les personnes handicapées et d'autres personnes pour mieux comprendre les risques auxquels ils sont confrontés, répondre à leurs besoins spécifiques et identifier les moyens d'utiliser au mieux leurs capacités. L'objectif global a été d'améliorer l'indépendance et la participation à la vie familiale et communautaire. Par exemple, un travail de pionnier a été entrepris en République arabe syrienne où l'équipe et les partenaires des services communautaires ont établi un centre de conseils de proximité géré par 130 réfugiés formés. Le centre apporte un appui aux réfugiés concernant différentes

questions relatives à la santé mentale et au handicap, y compris les questions liées au vieillissement.

9. Dans d'autres opérations, les risques pour les personnes handicapées et les personnes âgées ont été réduits grâce à des appuis ciblés allant de diverses aides à la formation professionnelle et autres types d'initiatives d'appui aux moyens d'existence. Moyennant l'utilisation d'accords de déploiement avec Save the Children Norway, Save the Children Sweden et HelpAge International, les experts des services communautaires ont été déployés dans un certain nombre d'opérations pour faciliter la réponse aux besoins de protection des enfants, des personnes handicapées, des personnes âgées et d'autres personnes ayant des besoins spécifiques.

III. Secteurs à améliorer

10. Un certain nombre d'études concernant la fonction des services communautaires ont été conduites au cours de la décennie écoulée. Bien que ces études varient, tant dans leurs détails que dans leur portée, il est possible d'identifier quatre observations communes clés.

11. La première est que le rôle de la fonction des services communautaires n'est pas clairement défini. Cela a conduit à une confusion parmi le personnel, les partenaires et les personnes relevant de la compétence du Haut Commissaire quant aux domaines de responsabilité du personnel des services communautaires et, à l'occasion, à des attentes et à des charges de travail irréalistes. En 2008, la Division de la protection internationale a effectué une étude interne de la fonction des services communautaires pour esquisser les secteurs et les activités que le personnel de services communautaires sont censés conduire. Cette étude s'est fondée sur des entrevues et un questionnaire sur le terrain et 21 secteurs et activités ont été identifiés.

12. La deuxième conclusion commune est qu'au cours des deux décennies écoulées, on a enregistré un déclin ininterrompu du nombre de postes d'administrateurs chargés des services communautaires, ainsi que la tendance à la création de postes à un niveau inférieur. En 2002, l'Unité chargée de l'analyse de la politique générale et de l'évaluation a conduit une étude sur la fonction des services communautaires au HCR intitulée *The Community Services function in UNHCR: An independent evaluation*, CASA Consulting (EPAU/2003/02). Cette évaluation a observé qu'entre 1990 et 1994 le personnel international représentait 35 à 37 pour cent de l'ensemble du personnel des services communautaires. Cette part a décliné à 29 pour cent en 1995 et à 21 pour cent en 2002. En 2011, ce chiffre s'est établi à 14 pour cent. Bien que le nombre global de postes existants ait plus que doublé, la tendance à la création de postes au niveau d'entrée dans la carrière s'est poursuivie.

13. La troisième conclusion commune, étroitement liée à la deuxième, est que la fonction des services communautaires ne se voit pas accorder la même importance que d'autres fonctions clés du HCR. Lorsque l'on veut réduire les coûts, les postes des services communautaires sont parmi les premiers à être supprimés.

14. La quatrième conclusion, liée à l'absence de clarté concernant la fonction des services communautaires est que le personnel de ces services n'est en général pas équipé pour s'acquitter des fonctions clés attendues d'eux. Le travail du personnel des services communautaires a évolué au fil des ans d'un modèle de « travailleur social », dans un « face à face » vers une approche plus holistique de travail avec les individus et les communautés. Des lacunes ont donc fait surface au niveau des profils professionnels existants.

IV. Perspectives

15. Afin de mettre davantage l'accent sur la fonction des services communautaires concernant le développement communautaire, un processus de réformes a été lancé. Conformément à la stratégie d'exécution de la protection du Haut Commissaire, ce processus doit porter sur quatre thèmes clés : ressources ; compétences du personnel, apprentissage et formation ; partenariats ; obligation redditionnelle.

A. Ressources

Accent sur les compétences fondamentales en matière de services communautaires

16. En 2011, une série de discussions de groupe avec des administrateurs chargés des services communautaires, de la protection et du programme dans le monde examineront la liste des secteurs et activités des services communautaires afin d'identifier :

- les secteurs de chevauchement potentiel avec d'autres fonctions du HCR, en particulier les fonctions de protection et de terrain ; et
- les secteurs où les partenaires pourraient être mieux positionnés, moyennant le suivi et l'orientation du HCR pour mener à bien des activités spécifiques qui sont aujourd'hui du ressort des services communautaires.

17. Cela permettra d'élaborer un nouveau profil type et des descriptions d'emploi standard révisées sans oublier le changement du titre de fonction pour mieux refléter le rôle actualisé des services communautaires. L'étude pourrait également permettre de réviser les descriptions d'emploi existantes d'autres fonctions de terrain du HCR.

Augmentation des administrateurs dans les effectifs des services communautaires

18. En 2011, une stratégie quinquennale sera mise au point pour augmenter le pourcentage de postes d'administrateur au niveau des effectifs des services communautaires. On y parviendra moyennant une combinaison de créations de postes limitées sur le terrain (y compris au niveau régional) et une réorientation possible des postes existants sur le terrain. Lorsque le recrutement externe le permettra, le HCR recherchera les candidats ayant les compétences et l'expérience requises.

B. Compétences du personnel, apprentissage et formation

19. A l'heure actuelle, il n'existe pas de matériaux d'orientation à la disposition du personnel des services communautaires. Afin de remédier à cet état de choses et d'identifier les lacunes, au début de 2011, le HCR a commencé de compiler toutes les informations existantes concernant cette fonction des services communautaires. Cette information sera passée en revue par rapport au nouveau rôle prévu pour les services communautaires, consolidée et mise à la disposition du personnel sous forme électronique en 2012.

20. En 2010, le HCR a mis au point une orientation concernant le travail avec les communautés dans un contexte urbain donnant des indications sur les voies de coopération avec les autorités nationales, les ONG nationales et d'autres entités de la société civile nationale, des ONG internationales et des institutions partenaires des Nations Unies. Cela sera bientôt complété par des modules détaillés sur les aspects du travail dans un contexte urbain liés à l'éducation, la santé et les moyens d'existence. Ces orientations seront publiées au cours de 2011.

21. En 2010, le HCR a commencé à élaborer une série de brochures, *Need to know - Working with Diversity*, en partenariat avec des entités extérieures. Ces brochures, format poche, concises, ont pour but de donner une définition plus précise de l'aspect relatif à la diversité de l'approche AGD en exposant les aspects essentiels dont les agents de terrain doivent tenir compte lorsqu'ils travaillent avec les personnes handicapées, des autochtones ainsi que des minorités ethniques et sexuelles. Les premiers volumes de la série seront publiés en 2011.

22. Le travail commencera en juin 2011 pour préciser les bonnes pratiques dans le domaine du développement communautaire. Ces bonnes pratiques seront communiquées à l'ensemble des opérations et permettront de guider les approches en matière de développement communautaire. En 2012, le Centre d'apprentissage global du HCR élaborera un cours à l'intention du personnel des services communautaires pour lui permettre de préciser ses aptitudes et sa connaissance du développement communautaire.

C. Partenariats

23. Le HCR continuera d'élargir ses partenariats avec différents acteurs ayant l'expertise requise. Dans l'élaboration de matériaux d'orientation sur la diversité, par exemple, le HCR a coopéré avec un éventail de partenaires, y compris Handicap international, HelpAge International, Minority Right Group International, l'Organisation pour l'asile et la migration et plusieurs autres organisations spécialisées. Le HCR a aujourd'hui conclu des accords de partenariat officiels avec les départements des services sociaux de deux universités : l'Université du Texas aux Etats-Unis d'Amérique et l'Université de sciences appliquées de Munich en Allemagne (Katholische Stiftungsfachhochschule). Ces accords ont conduit au placement temporaire en tant que conseillers d'étudiants suivant un programme de master dans certaines opérations du HCR. Le HCR s'efforcera d'instaurer une coopération similaire avec d'autres universités ayant des connaissances et une réflexion novatrices en la matière, notamment dans les pays en développement.

24. Afin de mettre en œuvre la conclusion du Comité exécutif de 2010 sur les personnes handicapées relevant de sa compétence¹, le HCR a examiné les différentes options avec une ONG partenaire ayant des compétences spécifiques dans ce domaine. Il est prévu qu'en vertu d'un projet pilote, un expert soit déployé vers une ou plusieurs opérations pour fournir une formation et des orientations concernant l'intégration des questions relatives au handicap dans la planification opérationnelle et la mise en œuvre. Faisant fond du document intitulé *Working with Persons with Disability in Displacement* publié par le HCR en mai 2011, l'expert se concentrerait sur l'aide aux opérations pour inclure tous les secteurs dans la prise en considération du handicap à travers l'ensemble du cycle d'opérations. La collaboration serait renforcée avec d'autres personnes déplacées ainsi qu'avec les personnes handicapées et les acteurs nationaux s'occupant de questions relatives au handicap, y compris les organisations nationales. Cela devrait permettre d'élaborer une stratégie permettant de renforcer l'intégration au plan global des questions relatives au handicap dans les opérations.

25. Les ONG nationales disposent de connaissances très importantes dans le domaine du développement communautaire. En 2011, le HCR s'efforcera d'identifier les ONG nationales partenaires ainsi que d'autres acteurs nationaux qui pourraient contribuer à élaborer des matériaux d'orientation et d'apprentissage. Le HCR s'efforcera d'obtenir en

¹ Conclusion sur les réfugiés handicapés et d'autres personnes handicapées protégés et assistés par le HCR, Octobre 2010 (A/AC.96/1095, par. 13).

outre une coopération plus étroite en matière d'activités de développement communautaire avec des organisations telles que le PNUD, l'UNESCO, l'UNICEF, le FNUAP et la Banque mondiale.

D. Obligation redditionnelle

26. La stratégie d'intégration des critères d'âge, de genre et de diversité du HCR, en place depuis 2006, enjoint aux administrateurs responsables de veiller à ce qu'une approche sensible aux critères d'âge, de genre et de diversité, y compris la dimension du développement communautaire, soit systématiquement appliquée dans l'ensemble des opérations et par l'ensemble du personnel. Il s'agit notamment de veiller à ce que le personnel des services communautaires s'engage à comprendre de façon approfondie les populations avec lesquelles il travaille et à veiller à ce que cette connaissance informe la planification et la mise en œuvre.

V. Conclusion

27. Le travail du personnel des services communautaires dans le monde est la pierre angulaire des efforts déployés par le HCR pour se doter de stratégies de protection saines et équitables pour l'ensemble des individus et des groupes relevant de la compétence du HCR. Il est donc crucial d'investir des ressources pour préciser et renforcer la fonction des services communautaires afin d'améliorer la qualité globale de l'action du HCR et de ses partenaires.
