
**Comité exécutif du Programme
du Haut Commissaire**

Distr. restreinte
1^{er} mars 2017
Français
Original: anglais et français

Comité permanent
68^e réunion

**Résilience et autonomie sous l'angle de la
protection et des solutions****Résumé**

Les efforts déployés en vue de renforcer l'autonomie et la résilience chez les personnes relevant de la compétence du HCR visent à les équiper et à les préparer à faire face aux risques de protection auxquels elles sont exposées, et à saisir les opportunités menant à des solutions durables. Le présent document explore les liens entre l'autonomie et la résilience, et montre en quoi ils sont importants dans le contexte des déplacements forcés.

Il indique la manière dont le travail du HCR renforce la protection et les solutions en soutenant l'autonomie et la résilience dans trois principaux domaines : 1) le renforcement des capacités des services nationaux dans les domaines de la préparation et de la réponse aux situations d'urgence, y compris les plans d'urgence ; 2) l'appui aux systèmes nationaux et aux communautés locales dans la réponse aux déplacements, dès qu'ils surviennent ; et 3) l'aide en vue d'équiper les déplacés pour l'avenir.

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1-2	3
II. Établir un lien entre autonomie et résilience.....	3-5	3
III. Contextes des déplacements forcés.....	6-9	4
IV. Rôle du HCR dans l'appui à l'autonomie et à la résilience	10-23	5
A. Appui aux systèmes nationaux concernant les plans d'urgence	11-13	5
B. Aide aux États et aux communautés dans la réponse aux déplacements forcés	14-19	5
C. Aide permettant aux personnes relevant de la compétence du HCR de s'équiper pour l'avenir.....	20-23	7
V. Conclusion	24	8

I. Introduction

1. L'« Agenda 2030 pour le développement durable », la « Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants » de 2016 et d'autres initiatives récentes ont reconnu et souligné la nécessité du leadership étatique et des systèmes nationaux pour la protection des droits de l'homme et la réponse aux « chocs¹ », notamment lors des déplacements forcés à grande échelle. L'appui international aux initiatives tendant à renforcer l'autonomie et la résilience peut améliorer la capacité des États à mettre en œuvre des réponses globales aux déplacements forcés, centrées sur la protection, et mieux permettre aux personnes prises en charge de mener une vie indépendante et stable chez eux à leur retour, dans les pays d'asile à la suite de leur intégration, ou dans d'autres pays.

2. D'une manière générale, l'**autonomie** désigne la capacité des individus, des ménages ou des communautés à satisfaire leurs besoins essentiels, à jouir de leurs droits humains d'une manière durable et à vivre dans la dignité. Parmi les personnes relevant de la compétence du HCR, celles qui sont autonomes mènent une vie indépendante et productive, et sont mieux armées pour jouir de leurs droits, en contribuant au développement de leurs communautés. La **résilience** désigne la capacité des individus, des ménages, des communautés, des institutions et systèmes nationaux à prévenir et à absorber les chocs, et à s'en remettre, en continuant à fonctionner et à s'adapter de manière à soutenir les perspectives à long terme de développement durable, de paix et de sécurité, et de réalisation des droits humains.

II. Établir un lien entre autonomie et résilience

3. Des approches de liens entre l'autonomie et la résilience, ainsi que les efforts des acteurs humanitaires et de développement d'une manière générale, peuvent éviter la création de systèmes parallèles et veiller à ce que des individus, des communautés, des secteurs et des institutions jouant un rôle clé soient impliqués dans les activités de planification, de mobilisation des ressources et de mise en œuvre. L'« Agenda 2030 pour le développement durable » avec sa promesse de ne pas faire de laissés-pour-compte, les résultats du Sommet humanitaire mondial, la Déclaration de New York et d'autres initiatives récentes de la communauté internationale ont, de manière constante, souligné la nécessité de soutenir d'une manière inclusive les personnes déplacées et leurs communautés d'accueil, et de les servir grâce aux mêmes systèmes nationaux. À cet effet, il faut un appui international prévisible, global et complémentaire des acteurs humanitaires, du développement, des processus de consolidation de la paix et autres.

4. L'autonomie est indispensable pour l'efficacité de l'aide. Elle permet aux États affectés de répondre aux déplacements forcés. Les interventions pour la résilience visent à permettre aux personnes et aux institutions d'atténuer les risques et de répondre aux chocs, y compris ceux liés aux conflits, aux violences, aux catastrophes naturelles, aux épidémies et aux changements majeurs touchant le marché du travail. L'autonomie et la résilience s'appuient sur les ressources et les capacités des individus, des communautés et des États pour assurer un avenir sûr et productif aux personnes affectées par une crise. L'autonomie

¹ Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), un choc est un « événement soudain ayant un impact important et souvent néfaste sur la vulnérabilité d'un système et de ses composantes. Les chocs ont d'importants effets négatifs (ou positifs) sur les moyens d'existence des personnes et sur le fonctionnement d'un État ». Vous trouverez cette définition dans le glossaire contenu dans les directives de l'OCDE intitulées « *Guidelines for resilience systems analysis* » (Directives pour l'analyse des systèmes de résilience), 2014. Pour l'utilisation pratique du terme « choc », voir par exemple, l'article de la Banque mondiale intitulée « *Forcibly displaced: toward a development approach supporting refugees, the internally displaced, and their hosts* » (Personnes déplacées de force : Vers une approche de développement soutenant les réfugiés, les déplacés internes et leurs communautés d'accueil), 2016.

peut conduire à la résilience, et la résilience est nécessaire pour veiller à ce que les progrès vers l'autonomie ne soient ni érodés ni remis en cause face aux chocs brusques et à des tendances à long terme comme le changement climatique.

5. Les concepts d'autonomie et de résilience éclairent les programmes et les interventions des acteurs humanitaires et du développement pour permettre aux personnes déplacées de se prendre en charge et de renforcer les capacités de leurs communautés d'accueil. Toutefois, comme les États l'ont reconnu par les engagements pris dans la Déclaration de New York, la nature complexe et souvent prolongée des déplacements forcés d'aujourd'hui exige plus d'efforts pour concevoir les réponses aux nouvelles crises en gardant à l'esprit leur durabilité, et favoriser l'autonomie et la résilience dès le déclenchement de ces crises. Si d'une manière générale, le discours sur la résilience met l'accent sur les catastrophes naturelles, les approches de résilience peuvent s'élargir afin de mieux tenir compte des conséquences sociales, politiques et économiques des déplacements forcés. On a tendance à considérer l'action humanitaire comme contribuant à l'autonomie des personnes déplacées de force, et la coopération au développement comme permettant de cultiver la résilience des communautés d'accueil et, de toute évidence, il serait judicieux de rapprocher ces deux concepts.

III. Contextes des déplacements forcés

6. En cultivant l'autonomie et la résilience chez les personnes déplacées, on les équipe et les prépare à tirer parti de toute solution durable qui serait en fin de compte à leur portée². Pour les personnes retournées, les efforts visant à renforcer l'autonomie et la résilience dans le pays d'origine peuvent leur garantir un retour durable. Selon la Déclaration de New York, c'est aux États qu'il appartient à titre principal d'assurer la protection et de trouver des solutions, même si les communautés d'accueil jouent un rôle essentiel à cet égard. Le devoir de la communauté internationale est d'appuyer les acteurs nationaux, dès lors que l'ampleur des besoins dépasse les capacités et les ressources locales.

7. Face aux déplacements à grande échelle, les États ont besoin d'appui pour renforcer et adapter les institutions nationales et locales, afin de maintenir les niveaux d'assistance et de services, et de s'acquitter de leurs responsabilités internationales en matière de protection. En intervenant pour assurer l'autonomie et la résilience, on peut permettre aux gouvernements et à la société civile de mieux mobiliser les capacités et les ressources pour améliorer la protection des personnes déplacées et trouver des solutions en leur faveur.

8. Il est indispensable de se préparer avant qu'une situation de déplacement ne survienne. Dès le début, les efforts de réponse dans les régions exposées aux crises devraient avoir pour objectif d'aider les systèmes nationaux, les communautés d'accueil et les personnes prises en charge à anticiper sur les chocs, à y répondre et à s'y adapter. Lorsque tous les acteurs sont préparés à contribuer à l'atteinte de ces objectifs avant le déclenchement d'une crise de déplacement, il est plus probable que les réponses soient bien conçues, bien coordonnées et efficaces. Les communautés d'accueil peuvent devenir plus résilientes grâce à un appui soutenu aux systèmes locaux d'éducation et de santé. Sont également indispensables, les efforts visant à améliorer l'accès à la justice et à d'autres institutions garantissant l'état de droit, par une collaboration avec les acteurs du développement. Une autonomie et une résilience accrues chez les déplacés et leurs communautés d'accueil peuvent contribuer au développement des marchés, améliorer les services dans les zones reculées et favoriser la cohésion sociale.

² Le Comité exécutif du HCR a reconnu qu'en encourageant l'autonomie des réfugiés dès le début, on améliore leur protection, garantit leur dignité, les aide à utiliser leur temps en exil d'une manière efficace et constructive, réduit leur dépendance et augmente la durabilité des solutions futures. Voir la conclusion n° 104 (LVI) du Comité exécutif.

9. La Déclaration de New York reconnaît qu'il faut apporter aux États, aux communautés d'accueil et aux membres de la société civile un appui prévisible et constant leur permettant de répondre aux situations de déplacement forcé. Elle souligne le fait que cet appui devrait s'ajouter à l'aide publique au développement et que les efforts visant à cultiver l'autonomie et la résilience posent les bases des solutions durables. Elle envisage l'appui international immédiat et à long terme.

IV. Rôle du HCR dans l'appui à l'autonomie et à la résilience

10. L'appui du HCR à l'autonomie et à la résilience peut prendre diverses formes comme : 1) le renforcement de la préparation des systèmes nationaux aux situations d'urgence, y compris des plans d'urgence ; 2) l'appui aux systèmes nationaux et aux communautés locales, dès la survenue des déplacements, afin d'inclure les personnes déplacées dans les services nationaux, notamment de santé et d'éducation ; et 3) l'aide permettant aux communautés d'accueil de supporter l'impact des déplacements forcés et aux personnes relevant de la compétence du HCR de s'équiper pour des solutions futures.

A. Appui aux systèmes nationaux concernant les plans d'urgence

11. Conformément au Cadre d'action global pour les réfugiés, le HCR collabore étroitement avec divers partenaires nationaux et internationaux sur les interventions d'urgence. L'objectif visé est de renforcer les systèmes existants afin qu'ils soient en mesure d'absorber un nombre croissant de personnes, de satisfaire les besoins spécifiques des personnes déplacées et de leurs communautés d'accueil et de faire face aux risques auxquels elles sont exposées. Un plus grand accent sur une planification d'urgence avec les États et les acteurs locaux devrait contribuer à des mesures de préparation et de résilience plus efficaces et plus prévisibles.

12. En Colombie, par exemple, le HCR soutient le système d'alerte rapide et de défenseurs communautaires établi par le Bureau du médiateur dans les régions exposées au risque de déplacement forcé, afin d'identifier les facteurs déclencheurs éventuels pour y faire face. En Europe, le Plan de réponse régional pour les réfugiés et les migrants de 2017 complète les interventions des autorités nationales et locales, en proposant des investissements dans les domaines où une expertise spécifique est nécessaire et où la capacité nationale d'assistance humanitaire est sollicitée à outrance.

13. En fonction du contexte, l'élaboration d'une réponse globale au déplacement forcé peut exiger des investissements dans les institutions nationales en charge de la justice, de la sécurité, des services sociaux et du développement économique. Ainsi, le HCR travaille de plus en plus avec les États et les acteurs du développement pour identifier les défis institutionnels et de gouvernance auxquels font face les pays abritant de grands nombres de réfugiés et de déplacés internes. Il cherche à mobiliser plus d'appui et de ressources prévisibles en vue de satisfaire leurs besoins. Au Liban, par exemple, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) s'appuie sur les initiatives du HCR aux premières phases de l'afflux des Syriens afin de contribuer au renforcement des capacités de la police nationale dans les régions à forte concentration de réfugiés.

B. Aide aux États et aux communautés dans la réponse aux déplacements forcés

14. Le HCR continue à s'orienter vers des modèles d'interventions qui encouragent et soutiennent les communautés locales et les services nationaux afin de prendre en compte les besoins des personnes déplacées pour les satisfaire, au lieu de créer des programmes parallèles d'assistance humanitaire. Dans le cadre de ces efforts, il veille à ce que les

personnes relevant de sa compétence soient prises en considération dans les plans nationaux et locaux de développement et lors de l'allocation des ressources. Il tient également compte de l'impact de leur présence sur les communautés d'accueil et lance un appel en faveur d'un appui international accru. Le but visé est de renforcer l'autonomie, d'éviter la dépendance et de mieux préparer ces personnes pour des solutions durables dans l'avenir, dans leur pays d'origine ou ailleurs.

15. Par sa Stratégie globale pour la santé publique (2014-2018), le HCR encourage l'inclusion des réfugiés dans les systèmes nationaux de santé, notamment par des investissements dans les infrastructures sanitaires et des initiatives d'amélioration de la qualité des soins profitant aussi bien aux communautés d'accueil qu'aux populations déplacées, l'idée étant de laisser en place des services plus solides une fois que les personnes déplacées auront trouvé des solutions durables. Grâce à une coopération plus étroite avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et les acteurs internationaux du développement, en appui aux plans nationaux de développement, le HCR veille également à ce que les besoins et les capacités des populations déplacées soient inclus dans l'analyse et la définition des priorités. Le HCR suit des approches inclusives et plus durables de financement des soins de santé, pour notamment veiller à ce que les personnes relevant sa compétence soient intégrées dans les systèmes nationaux d'assurance-maladie au Burkina Faso, au Ghana, en République islamique d'Iran et dans d'autres pays.

16. La stratégie du HCR en matière d'éducation accorde également la priorité à l'inclusion des réfugiés dans les systèmes nationaux d'éducation, en tenant compte des préoccupations spécifiques des communautés concernées. De 2012 à 2014 au Tchad, la transition vers le système éducatif tchadien pour les réfugiés soudanais a eu lieu. Des enseignants réfugiés ont été formés pour encadrer les enfants réfugiés soudanais en langue arabe, selon le programme scolaire tchadien, ce qui a permis à ces enseignants de maintenir leurs moyens d'existence et aux enfants de bénéficier de l'enseignement de personnes maîtrisant leurs traditions. Dans le même temps, les enfants tchadiens ont profité de l'augmentation du nombre d'enseignants qualifiés de l'arabe et des investissements dans le système éducatif national, ce qui a joué un rôle important dans le développement du Tchad.

17. Dans les régions où les ressources naturelles sont rares, les programmes du HCR sur l'énergie ont contribué à la résilience et à l'autonomie chez les personnes prises en charge. Dans le cadre de sa Stratégie globale pour l'accès sûr au combustible et à l'énergie (SAFE) (2014-2018), l'Organisation a collaboré avec les autorités jordaniennes, la fondation IKEA et la banque de développement KfW sur la mise au point de centrales photovoltaïques pour satisfaire les besoins énergétiques de ménages de réfugiés, d'écoles, de centres de santé et d'opérations humanitaires dans les camps d'Azraq et Zaatari. Il avait été convenu que tout excédent d'électricité produit alimenterait le réseau national. Au Liban, le HCR soutient l'aménagement des infrastructures pour améliorer l'approvisionnement en eau des zones urbaines abritant les réfugiés.

18. Dans certains contextes, le HCR renforce la résilience en intervenant pour contribuer à résoudre des conflits locaux et renforcer la capacité communautaire de maintien de l'ordre, suite aux changements provoqués par un afflux massif, afin d'assurer la sûreté et la sécurité des personnes déplacées et de leurs communautés d'accueil. Le Gouvernement éthiopien, le PNUD, l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et d'autres partenaires mettent conjointement au point un programme pour faire face à l'insécurité et à la violence intercommunautaire dans l'ouest de l'Éthiopie. Les programmes de ce genre favorisent l'inclusion des personnes relevant de la compétence du HCR dans les structures communautaires de maintien de l'ordre contribuant à la résolution des problèmes et à la prévention des crimes. Ils rapprochent également les personnes déplacées et les communautés d'accueil des autorités nationales, contribuant ainsi à la cohésion sociale par la création d'un environnement permettant aux réfugiés et aux communautés d'accueil d'être autonomes.

19. Le HCR a investi dans la création et le renforcement d'un partenariat avec des acteurs du développement, comme la Banque mondiale, permettant d'associer les ressources et les expertises pour mener des recherches et exécuter des programmes. Il salue la décision que la Banque mondiale a récemment prise de créer une facilité globale de financement concessionnaire et d'allouer 2 milliards de dollars E.-U. aux pays abritant des réfugiés, au titre du financement de l'aide internationale au développement. Cette aide permettra à ces pays de renforcer les capacités locales, d'améliorer les systèmes nationaux et locaux, de mieux satisfaire les besoins actuels et d'assurer la résilience face aux chocs futurs, pour les populations déplacées et les communautés d'accueil.

C. Aide permettant aux personnes relevant de la compétence du HCR de s'équiper pour l'avenir

20. Le HCR renforce ses liens avec les organisations comme l'Organisation internationale du travail (OIT), la Banque mondiale et les partenaires régionaux afin de soutenir les changements aux niveaux local et national permettant d'élargir l'accès des réfugiés au marché du travail. Les principes directeurs intitulés « *Guiding principles on the access of refugees and other forcibly displaced persons to the labour market* » (Principes directeurs sur l'accès des réfugiés et d'autres personnes déplacées au marché du travail), adoptés en 2016 par le Conseil d'administration de l'OIT, ont marqué une étape importante vers la mise en place des bases pour une autonomie améliorée. L'engagement avec le secteur privé est la pierre angulaire de la « Stratégie globale pour les moyens de subsistance (2014—2018) » du HCR. L'Organisation soutient le développement des chaînes de valeur inclusives établissant des liens entre les réfugiés et les marchés globaux, notamment dans le secteur artisanal.

21. En facilitant l'accès aux financements et aux possibilités de prêt pour les personnes déplacées et les membres des communautés d'accueil, on peut renforcer l'autonomie et la résilience. Le HCR travaille avec les partenaires du développement pour piloter une facilité de garantie de crédit conçue pour encourager les prêts aux réfugiés et réduire les risques pour les prestataires de services financiers. Il a également introduit des critères minimums pour les programmes de moyens d'existence dans près de 100 opérations, afin de veiller à ce que les interventions soient orientées vers le marché, axées sur les résultats et éclairées par les situations économiques locales. La collaboration entre le HCR et l'OIT sur les analyses de marché est en plein essor avec le travail qu'ils effectuent conjointement dans un certain nombre de pays comme le Costa Rica, l'Égypte, l'Afrique du Sud et la Zambie.

22. Afin d'assurer l'inclusion des populations les plus vulnérables dans les efforts tendant à leur garantir des moyens d'existence et de l'autonomie, le HCR encourage l'« approche graduelle³ », qui est une approche holistique des interventions pour les moyens d'existence et la protection. Au vu des résultats positifs obtenus dans les projets pilotes au Burkina Faso, au Costa Rica, en Équateur et en Égypte, il étend la mise en œuvre de cette approche à d'autres opérations. Le Gouvernement du Costa Rica l'intègre l'approche graduelle dans son plan national de développement devant garantir la durabilité.

23. Les programmes d'aide juridique et de sensibilisation que le HCR met en œuvre depuis longtemps guident ses efforts pour l'autonomie et la résilience des personnes relevant de sa compétence. Ils visent à aider les personnes déplacées, les personnes retournées et les apatrides à comprendre leurs droits et à connaître les moyens d'avoir accès aux services administratifs et juridiques par des procédures appropriées. Par ailleurs, ils aident les institutions nationales à tenir compte des populations relevant de la compétence du HCR dans la fourniture de ces services. Par exemple, le HCR a aidé des acteurs locaux au Myanmar à fournir des conseils juridiques aux personnes retournées, et à les orienter dans les procédures

³ Conçue par le BRAC et pilotée par le Groupe consultatif de la Banque mondiale pour l'aide aux plus pauvres (CGAP) et la fondation Ford, l'approche graduelle permet aux réfugiés et aux familles locales de sortir progressivement de l'extrême pauvreté et d'avoir accès à des moyens d'existence durables.

administratives visant à récupérer et à faire immatriculer leurs terres. Dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, il collabore avec ses principaux partenaires pour fournir des conseils juridiques et de l'assistance aux personnes relevant de sa compétence, et former les responsables gouvernementaux sur les principales questions relatives aux droits des réfugiés. De même en Serbie, il travaille avec le Centre de Belgrade pour les droits humains en vue de fournir une aide juridique gratuite aux réfugiés et demandeurs d'asile, et de renforcer la capacité des institutions étatiques par la formation sur la protection des réfugiés.

V. Conclusion

24. Le HCR continuera à étudier la manière d'adapter les approches de résilience pour satisfaire les besoins de protection des personnes déplacées, de renforcer et d'améliorer les stratégies actuelles d'autonomie pour qu'elles soient plus efficaces et plus rentables. Il travaillera en collaboration avec les gouvernements et divers partenaires, dans le cadre de stratégies pluriannuelles et multipartenaires de protection et de solutions, afin de maximiser l'expertise technique et les capacités, en assurant une bonne coordination et l'obligation redditionnelle. Toutefois, la capacité du HCR à favoriser l'autonomie et la résilience en cas de déplacement forcé, et à renforcer la protection et les solutions, dépend en fin de compte de l'appui de la communauté internationale, non seulement à l'Organisation, mais aussi aux gouvernements des pays d'accueil, aux acteurs du développement et à d'autres parties prenantes intéressées.
