



**Conseil d'administration
du Programme des Nations Unies
pour le développement, du Fonds
des Nations Unies pour la population
et du Bureau des Nations Unies
pour les services d'appui aux projets**

Distr. générale
9 décembre 2020
Français
Original : anglais

Première session ordinaire de 2021

Du 1^{er} au 4 février 2021, New York

Point 6 de l'ordre du jour provisoire

Évaluation

**Évaluation du soutien du PNUD aux interventions
menées en réponse à la crise des réfugiés syriens
et à la promotion d'une approche intégrée fondée
sur la résilience**

Résumé

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Page</i>
I. Contexte	2
II. Portée et ampleur des programmes du PNUD	3
III. Principales constatations	5
IV. Conclusions	12
V. Recommandations	18



I. Contexte

1. Les crises liées aux réfugiés qui sévissent à travers le monde, de plus en plus importantes et de plus en plus longues, ont des conséquences majeures pour le développement. Selon le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), on compte actuellement plus de 79,5 millions de personnes déplacées dans le monde – le nombre le plus élevé jamais enregistré depuis que des statistiques sur les réfugiés ont commencé à être collectées. En raison du conflit syrien, le nombre de réfugiés enregistrés dans la région s'élève à 5,6 millions, ce qui touche gravement les pays voisins, à savoir, par ordre de nombre de réfugiés accueillis, la Jordanie, le Liban et la Turquie et, dans une moindre mesure, l'Égypte, l'Iraq et certains pays de l'Union européenne. L'augmentation importante du nombre de réfugiés depuis 2010 trouve son origine dans au moins 15 conflits. Bien qu'elles n'aient pas la même ampleur que la crise syrienne, certaines autres crises de réfugiés émanant du Myanmar, de la République centrafricaine, de la République démocratique du Congo, du Soudan, du Soudan du Sud et du Venezuela ont ralenti le rythme du développement et les efforts déployés pour s'attaquer aux facteurs de conflit. En plus de répondre aux nombreux besoins des populations réfugiées, les pays d'accueil doivent relever des défis considérables en matière de développement.

2. Le PNUD accompagne les gouvernements d'une quarantaine de pays d'accueil et d'origine, son objectif étant de renforcer les dispositifs et les capacités qui permettent de faire face aux répercussions de l'afflux de réfugiés sur le développement des communautés d'accueil, d'inclure les réfugiés dans les plans nationaux de développement et d'améliorer les conditions de vie des réfugiés et des communautés d'accueil. En ce qui concerne la crise des réfugiés syriens, le PNUD a aidé les gouvernements nationaux et les autorités locales des pays d'accueil, dans des contextes divers, à faire face à ses répercussions sur le développement. En collaboration avec le HCR, le PNUD a coordonné le Plan régional de gestion de la situation des réfugiés et de renforcement de la résilience, qui a servi de cadre aux activités des organismes des Nations Unies et d'autres institutions au niveau régional et national et permis de relever les défis en matière d'action humanitaire et de développement simultanément, grâce à une approche fondée sur la résilience. Ce Plan régional pour les réfugiés et la résilience est considéré comme un changement de paradigme par rapport aux plans d'intervention à prédominance humanitaire.

3. Le Bureau indépendant d'évaluation du PNUD a évalué le soutien du PNUD à l'action menée en réponse à la crise des réfugiés syriens et à la promotion d'une approche intégrée fondée sur la résilience. Réalisée dans le cadre du programme de travail du Bureau approuvé par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 2018, l'évaluation a porté sur la contribution apportée par le PNUD aux niveaux national et régional à l'action menée en réponse à la crise des réfugiés syriens et au Plan régional pour les réfugiés et la résilience. Bien que cette évaluation ait porté principalement sur la crise des réfugiés syriens, elle a également eu pour objet d'examiner le positionnement et les approches adoptés par le PNUD dans les interventions menées en réponse à d'autres crises de réfugiés, l'objectif étant d'avoir une compréhension plus large du soutien du PNUD à l'action menée en faveur des réfugiés. Il s'agissait de déterminer dans quelle mesure l'approche fondée sur la résilience appuyée par le PNUD avait contribué à combler le fossé entre l'action humanitaire et le développement et dans quelle mesure les stratégies de développement fondées sur la résilience avaient sous-tendu les cadres institutionnels du PNUD ainsi que le cadre de l'action menée en réponse à la crise des réfugiés syriens et à d'autres crises de réfugiés.

4. Cette évaluation contribuera à consolider les interventions menées en réponse à la crise des réfugiés syriens et permettra de mettre sur pied une programmation et une

stratégie à l'échelle de l'institution. Elle permettra également de renforcer la responsabilité du PNUD à l'égard de ses partenaires de programmes mondiaux, régionaux et nationaux et de son conseil d'administration.

5. L'évaluation a porté sur les programmes mis en place de 2015 à 2019 en Turquie, au Liban, en Jordanie, en Iraq et en Égypte pour répondre à la crise des réfugiés syriens. Il s'agissait d'évaluer la structure de coordination du Plan régional pour les réfugiés et la résilience et les principaux domaines dans lesquels le PNUD est intervenu au niveau des pays (par exemple, les moyens de subsistance et les possibilités d'emploi, la prestation de services, l'énergie, la cohésion sociale et le renforcement des capacités nationales). L'évaluation a également examiné les contributions que le PNUD a apportées aux niveaux régional et national au Plan régional pour les réfugiés et la résilience en matière d'encadrement, de coordination, de partenariats, de financement et de sensibilisation, en s'appuyant sur quatre évaluations indépendantes de programmes de pays menées en 2019 par le Bureau indépendant d'évaluation en Turquie, au Liban, en Iraq et en République arabe syrienne (ci-après dénommée la « Syrie »). L'évaluation comprend également une étude de cas et une visite sur le terrain en Jordanie, ainsi qu'une analyse sur documents de l'action menée en Égypte.

II. Portée et ampleur des programmes du PNUD

6. Au fil des ans, le PNUD a soutenu les interventions menées en réponse aux crises de réfugiés dans le cadre de ses programmes de développement et de prévention et résolution des conflits. Les stratégies des programmes du PNUD ont renforcé le principe selon lequel la crise des réfugiés, en tant qu'enjeu de développement, nécessite des interventions plus directes pour faire face aux répercussions des déplacements sur le développement et trouver des solutions durables pour les réfugiés. Dans le plan stratégique du PNUD pour 2018-2021, le déplacement est explicitement considéré comme un nouveau défi à relever nécessitant que des solutions types précises soient élaborées en partenariat avec les organismes concernés. Dans le plan stratégique 2014-2017, la priorité n'était pas clairement donnée à l'action menée en faveur des réfugiés, bien que celle-ci-ci fût largement considérée comme relevant des domaines des déplacements liés aux conflits et de la résolution des conflits.

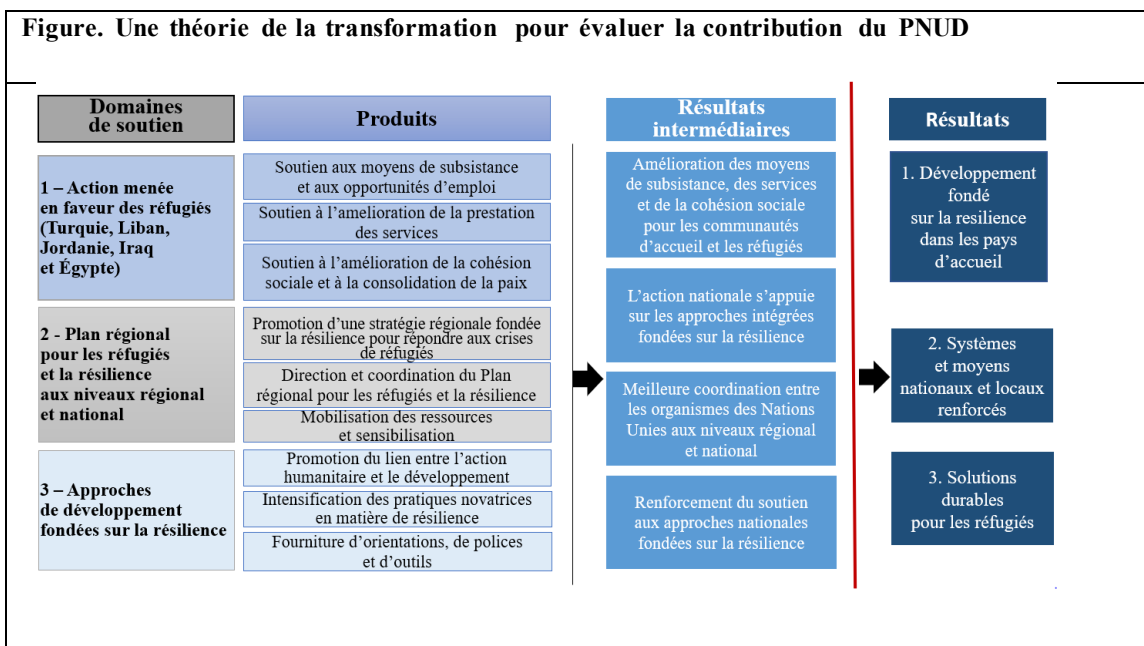
7. De 2011 à 2016, le PNUD a mené dans 39 pays 125 projets axés sur les déplacements des réfugiés, pour un montant de 1,3 milliard de dollars. Les dépenses du PNUD consacrées aux interventions menées en faveur des réfugiés sont moins élevées que celles qui concernent les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Au début d'une crise de réfugiés, le PNUD intervient de plusieurs manières, qui vont de l'appui à la coordination du relèvement rapide à une action globale et fondée sur la résilience en faveur des communautés d'accueil et des réfugiés. Ces interventions consistent à soutenir les fonctions essentielles des gouvernements aux niveaux local et national, la création d'emplois et de moyens de subsistance, la relance des entreprises, la régénération de l'environnement, la cohésion sociale, la prévention des conflits, la protection et l'accès à l'État de droit et à la justice. À moyen et à long terme, le PNUD appuie des initiatives visant à lutter contre les causes profondes des déplacements forcés et, le cas échéant, soutient les projets favorisant le retour et la réintégration des personnes déplacées.

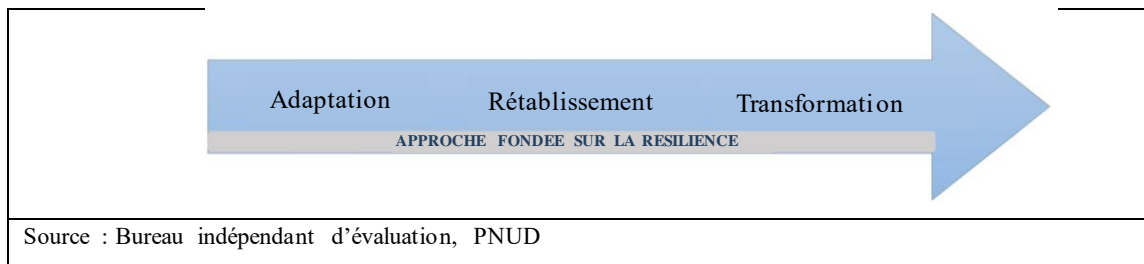
8. Face à l'ampleur et au caractère prolongé de la crise syrienne, les organismes ont dû repenser leur action collective en matière de développement et d'aide humanitaire et agir au-delà de leurs mandats traditionnels. Dans ce contexte, le PNUD a élaboré une stratégie de développement fondée sur la résilience afin de permettre

aux communautés et aux institutions de répondre à une demande et à une pression accrues (adaptation), d'aider les ménages à se remettre des effets négatifs de la crise (rétablissement) et d'améliorer les systèmes économiques et sociaux locaux et nationaux afin qu'ils protègent les gains de développement contre les chocs actuels et futurs (transformation). L'approche fondée sur la résilience vise à tenir compte des multiples aspects de la crise et, comme cela est souligné dans de nombreuses évaluations, à mettre le concept de résilience au service d'un resserrement du lien entre l'action humanitaire et le développement. Conçue conformément à la Politique des Nations Unies pour la création d'emplois, de revenus et la réintégration dans les situations post-conflit (2009), cette approche repose sur l'idée qu'il est nécessaire de cibler simultanément les réfugiés et les communautés d'accueil pour que ceux-ci se rétablissent tout en disposant de perspectives de développement à long terme.

9. L'Organisation des Nations Unies a lancé en 2015 le Plan régional de gestion de la situation des réfugiés et de renforcement de la résilience afin de combler l'absence de plus en plus criante d'une stratégie intégrée en matière d'aide humanitaire et de développement, tant il était devenu évident que les réfugiés resteraient plus longtemps dans les pays d'accueil et que cette crise se prolongeait avec une ampleur sans précédent.

10. Les principales activités que mène le PNUD pour répondre à la crise des réfugiés syriens comprennent l'appui aux moyens de subsistance et à l'emploi, l'amélioration de la prestation des services de base, le renforcement de la cohésion sociale et de la paix, la promotion de stratégies fondées sur la résilience et du lien entre l'action humanitaire et le développement, la coordination du Plan régional pour les réfugiés et la résilience aux niveaux régional et national et la mobilisation de ressources au profit de ce dernier, ainsi que la conduite de campagnes de sensibilisation (voir figure). Une théorie de la transformation a été élaborée aux fins de cette évaluation. En 2014-2018, les dépenses du PNUD afférentes aux interventions menées pour répondre à la crise des réfugiés syriens se sont élevées à 317 millions de dollars, les dépenses consacrées au Liban ayant été nettement plus importantes que celles afférentes aux autres pays d'accueil, y compris la Turquie, bien que ce soit elle qui accueille le plus grand nombre de réfugiés.





III. Principales constatations

11. Cette section porte sur les contributions que le PNUD a apportées dans différents domaines d'intervention relatifs à la crise des réfugiés syriens, sur les stratégies et concepts qu'il a adoptés et sur la mise œuvre du Plan régional pour les réfugiés et la résilience. On y trouvera également une analyse du positionnement et des stratégies du PNUD, laquelle repose sur l'évaluation de l'action menée en réponse aux crises qui sévissent dans le bassin du lac Tchad, au Myanmar (Rohingya) et au Venezuela.

A. Action menée en réponse à la crise des réfugiés syriens

Appui aux politiques nationales et renforcement des capacités institutionnelles

12. Le PNUD est tenu en haute estime pour l'appui qu'il apporte au développement et a joué un rôle majeur dans l'action menée en réponse à la crise des réfugiés syriens. Il a répondu aux besoins des services municipaux, lesquels étaient essentiels compte tenu de l'augmentation significative de la demande due à l'afflux de réfugiés. Grâce aux relations professionnelles qu'il a établies avec les entités nationales, le PNUD est largement perçu par les gouvernements hôtes comme un organisme de confiance et de référence. Le soutien du PNUD en matière d'analyse des politiques et de mise en commun des connaissances a permis de mettre en place et de renforcer des réformes institutionnelles éclairées. Dans les pays d'accueil, la réputation et la large présence du PNUD lui ont permis de collaborer avec toute une série d'entités gouvernementales au niveau national.

13. Au niveau infranational, le PNUD a manqué quelques occasions de tirer parti de ses travaux. Il n'a pas encore utilisé ses atouts comparatifs et son expertise organisationnelle pour participer à l'élaboration de politiques et n'a pas encore tiré profit du travail effectué au niveau municipal pour s'imposer plus pleinement au niveau infranational et créer des liens entre autorités locales et gouvernements nationaux. Les entités gouvernementales reconnaissent que les politiques et programmes fondés sur la résilience sont la voie à suivre, cependant aucun modèle de programmes durables répondant aux besoins et aux priorités en matière de développement n'a été encouragé.

Rôle et contribution du PNUD dans le Plan régional de gestion de la situation des réfugiés et de renforcement de la résilience

14. **Plan régional de gestion de la situation des réfugiés et de renforcement de la résilience : création d'un précédent.** Le Plan régional a réussi à réunir dans un cadre commun deux aspects interdépendants de l'action menée en réponse à la crise des réfugiés syriens : l'aide humanitaire et une approche fondée sur la résilience en matière de développement, laquelle consiste à renforcer les institutions, les communautés et les ménages. Il convient de saluer le HCR et le PNUD pour avoir

conçu ce cadre commun qui dépasse les limites de leurs mandats respectifs. Le PNUD a joué un rôle de fer de lance déterminant dans la conceptualisation de l'approche fondée sur la résilience adoptée par les organismes des Nations Unies pour lutter contre la crise des réfugiés.

15. La souplesse du cadre offert par le Plan régional pour les réfugiés et la résilience a permis d'élaborer des plans d'intervention nationaux adaptés aux différents contextes. Le Plan régional a été limité dans sa capacité à offrir des solutions en matière de développement pour améliorer la condition des réfugiés. Une de ses principales réalisations a été de réunir les acteurs du secteur humanitaire et du secteur du développement dans un cadre commun aux niveaux régional et national afin qu'une réponse soit apportée aux besoins humanitaires et aux besoins de développement des réfugiés syriens, des communautés d'accueil concernées et des systèmes nationaux en Égypte, en Iraq, en Jordanie, au Liban et en Turquie. Le PNUD a rallié tous les organismes de développement des Nations Unies pour que le Groupe des Nations Unies pour le développement¹ adopte une approche fondée sur la résilience.

16. Le soutien que le PNUD a apporté, conjointement avec le HCR, à la coordination du Plan régional pour les réfugiés et la résilience, a permis d'obtenir des résultats tangibles, notamment la mobilisation d'importantes ressources financières, le renforcement de la collaboration entre les organismes des Nations Unies et l'échange d'informations, de sorte que la coordination de l'action entre les différents acteurs s'en est trouvée améliorée. Le Plan régional pour les réfugiés et la résilience a également largement permis de sensibiliser les gouvernements concernés aux avantages d'une programmation fondée sur la résilience. Les possibilités offertes par le partenariat conclu entre le PNUD et le HCR pour renforcer le lien entre l'action humanitaire et le développement sont immenses. Pour améliorer leur soutien aux communautés d'accueil et aux réfugiés, les deux organismes doivent renforcer leur partenariat en se concentrant sur certains domaines.

17. Le Plan régional pour les réfugiés et la résilience a permis de mobiliser des ressources, respectant ainsi l'engagement international du Grand Bargain, un accord conclu entre les principaux donateurs lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire, qui s'est tenu en 2016 à Istanbul. L'intérêt des institutions pour la composante « résilience » s'est accru au fil des ans. Grâce à des manifestations de haut niveau tels que le Forum pour un développement fondé sur la résilience et aux campagnes de sensibilisation menées par le PNUD au niveau régional, le financement du volet consacré à la résilience du Plan régional pour les réfugiés et la résilience est passé de 2 milliards de dollars en 2015 à 2,3 milliards de dollars en 2019, dont 396,7 millions ont été versés au PNUD. Le PNUD et le HCR ont largement contribué à mobiliser des ressources.

18. **Facilitation de la coordination.** Compte tenu du nombre important de ses partenaires et de leur diversité, le PNUD a dû investir lourdement dans des mécanismes de coordination. Il a encadré les processus de coordination conjointement avec le HCR aux niveaux régional et national et pris la tête de la coordination sectorielle dans les domaines des moyens de subsistance et de la cohésion sociale. Il a également joué un rôle déterminant dans le suivi de la mise en œuvre du Plan régional pour les réfugiés et la résilience. Certains organismes des Nations Unies ont mené des programmes conjoints dans le cadre desquels ils ont optimisé leurs complémentarités et leurs forces comparatives. Au niveau national, le PNUD est parvenu à renforcer la participation des gouvernements au Plan régional.

¹ Désormais appelé le Groupe des Nations Unies pour le développement durable.

19. Outre le Plan régional pour les réfugiés et la résilience, il existe au niveau des pays de multiples formes d'intervention et mécanismes de coordination consacrés aux réfugiés et aux communautés d'accueil. Ces mécanismes reflètent les préférences des organismes donateurs en matière de programmes, et le Plan régional n'est pas parvenu à s'imposer comme une solution de substitution permettant des interventions plus complètes. Bien que la coordination ait été un élément décisif dans les premières années de la crise, son dispositif, qui s'est alourdi à mesure que la crise s'est prolongée, n'a pas su éviter les nombreuses redondances. Le PNUD et le HCR devraient évaluer le dispositif actuel afin de l'adapter à l'évolution des besoins.

20. **Promotion d'une approche fondée sur la résilience.** Dès les premières années d'existence du Plan régional pour les réfugiés et la résilience, le PNUD s'est attaché à faire mieux comprendre le concept de résilience en matière de planification et de programmes grâce à des ateliers, des formations et des campagnes de sensibilisation menés à plusieurs niveaux. Élaboré par le PNUD au cours de la deuxième année d'existence du Plan régional, le programme en faveur de la résilience de la mer Morte a constitué une étape clé dans la poursuite de la stratégie fondée sur la résilience au niveau régional et a également permis d'accroître le financement consacré à la résilience depuis 2015. Les principes et les actions de ce programme forment une base commune pour la mise en œuvre d'interventions fondées sur la résilience dans les pays participant au Plan régional. Le PNUD a organisé le Forum pour un développement fondé sur la résilience, qui a permis de stimuler de nouveaux partenariats et d'ouvrir la voie à une programmation fondée sur la résilience. Bien que le Plan régional permette largement de mieux promouvoir les stratégies de développement dans le domaine de l'action humanitaire, le PNUD et le HCR et leurs donateurs doivent encore redoubler d'efforts dans certains domaines pour renforcer les approches favorisant le lien entre l'action humanitaire et le développement. Il a été difficile de mettre en œuvre la stratégie fondée sur la résilience du fait de la fragmentation du financement et de la lenteur des processus de transformation mis en place pour consolider les initiatives favorisant le lien entre l'action humanitaire et le développement.

21. Créé par le PNUD, le mécanisme sous-régional d'intervention pour la crise syrienne a largement contribué à l'élaboration d'un programme fondé sur la résilience, dans le cadre duquel les pays participants au Plan régional pour les réfugiés et la résilience ont pu tenir des délibérations et prendre des décisions financières. En investissant dans ce mécanisme, le PNUD a honoré ses fonctions de co-directeur, aux côtés du HCR, dans l'action menée pour répondre à la crise des réfugiés syriens, et s'est placé au centre de cette action. Sa collaboration et ses partenariats avec la communauté internationale, les organisations non gouvernementales et les organismes des Nations Unies s'en sont également trouvés renforcés. Le mécanisme a considérablement contribué à la prise en compte du concept de résilience dans les débats et dans les décisions financières.

22. **Création d'emplois et de moyens de subsistance.** Le soutien que le PNUD a apporté à la population syrienne et aux communautés d'accueil vulnérables pour créer de l'emploi et des moyens de subsistance comprenait l'appui à la formation professionnelle en vue d'accroître les possibilités de travail, l'appui aux petites entreprises, le renforcement de la capacité d'offre de compétences et d'absorption de la main-d'œuvre dans la chaîne de valeur, l'amélioration des processus institutionnels, la collaboration avec le secteur privé et le programme travail contre rémunération.

23. Le PNUD, seul organisme des Nations Unies présent dans les régions les plus pauvres telles que le Akkar au Liban, a été parmi les premiers à agir face à la crise des réfugiés syriens. Du fait de sa présence continue, et fort de ses interventions

précédentes et de ses partenariats solides avec les autorités locales, il a été en mesure d'intervenir rapidement. Il est également présent depuis longtemps en Turquie, dans la région de l'Anatolie du Sud-Est, qui accueille le plus grand nombre de réfugiés. Le soutien apporté à la création d'emplois dans le cadre d'initiatives de développement et d'aide aux communautés d'accueil et aux réfugiés a eu des résultats tangibles à court et moyen terme. L'appui apporté aux programmes du PNUD a permis d'élaborer des modèles de chaînes de valeur inclusifs et durables. Il faut transposer les petits exemples de réussite à plus grande échelle si l'on veut remédier aux difficultés rencontrées par les communautés d'accueil et les réfugiés syriens en matière d'emploi. Le soutien aux petites et moyennes entreprises et aux chaînes de valeur est un domaine pouvant susciter une réflexion stratégique collective ou la création de modèles pouvant générer des emplois à grande échelle et favoriser l'élaboration de politiques éclairées.

24. On trouve des exemples de soutien à la chaîne de valeur au Liban et de modèles de création d'emplois à l'échelle locale en Turquie. En Turquie, où l'inclusion économique est considérée comme un modèle facilitant l'inclusion sociale, certains programmes ont permis aux Syriens et aux nationaux turcs de travailler ensemble sur les mêmes lieux de travail. Le PNUD a contribué à la promotion de pratiques modernes, en améliorant la productivité et la compétitivité dans des secteurs stratégiques grâce à un appui aux politiques nationales concernant la productivité multifactorielle et à la création de centres modèles de modernisation industrielle. Ces efforts contribueront largement à créer des emplois à grande échelle pour les nationaux turcs et les réfugiés syriens. En Turquie également, les relations bien établies du PNUD avec le secteur privé et les chambres de commerce au niveau infranational lui ont permis de nouer des liens avec le nouveau secteur des affaires syrien.

25. Le PNUD et les autres organismes participant au Plan régional pour les réfugiés et la résilience estiment que pour obtenir un emploi, une formation professionnelle à long terme et bien ciblée est nécessaire. Toutefois, la formation professionnelle n'est pas envisagée de manière planifiée, alors que cela permettrait d'établir des liens avec les secteurs de l'emploi ou de l'aide à la création d'entreprise, et il n'est pas évident que le Plan régional suffise à relever certains de ces défis. À l'exception de la Turquie, les restrictions concernant les zones où les réfugiés sont autorisés à travailler constituent un obstacle majeur à la mise en place de formations professionnelles offrant des perspectives d'emploi. Les partenariats conclus avec certains organismes des Nations Unies montrent que les initiatives conjointes sont prometteuses.

26. **Amélioration des services et du développement local.** L'action du PNUD au niveau local est essentielle et les efforts visant à renforcer les municipalités sont d'autant plus décisifs que celles-ci manquent de moyens et de ressources. Le soutien au développement des infrastructures et à la prestation de services a été crucial pour les communautés d'accueil et la population syrienne. Dans les pays d'accueil, l'afflux de réfugiés a exercé une pression considérable sur des services municipaux déjà surchargés. Les municipalités qui accueillent des réfugiés étant déjà confrontées à d'énormes lacunes en matière de services, elles ont dû faire face à un défi supplémentaire tant en termes de ressources que de moyens. La perturbation des services locaux a accru les vulnérabilités et été source de tensions entre les réfugiés et les communautés d'accueil. Dans tous les pays d'accueil, l'afflux de réfugiés a également été l'occasion d'améliorer les infrastructures et la prestation de services et d'adopter des modèles plus efficaces. Les moyens dont disposent les municipalités doivent s'accroître proportionnellement à l'augmentation de la population générée par la présence des Syriens. Le PNUD a soutenu l'amélioration des services locaux et le développement des capacités municipales. Les gouvernements et la communauté internationale considèrent le soutien à la gestion des déchets solides et des eaux usées,

aux services de lutte contre les incendies et au renforcement des capacités municipales comme étant les grandes priorités de l'action menée face à la crise syrienne.

27. L'action du PNUD tire en partie sa force de sa solide présence au niveau local. Faisant fond sur ses précédents partenariats de développement, le PNUD a apporté des contributions importantes au niveau local pour répondre rapidement à la crise. Le PNUD a contribué à améliorer des services essentiels sous pression du fait de l'afflux de réfugiés syriens.

28. Le renforcement des services municipaux a été convenablement coordonné, ce qui a permis aux municipalités de relever certains défis institutionnels. Les municipalités ont estimé que la stratégie de développement utilisée par le PNUD pour remédier aux problèmes relatifs à la prestation de services avait permis de répondre aux besoins immédiats et de surmonter les obstacles institutionnels. L'établissement de partenariats fondés sur des relations à long terme ont permis de rapidement concevoir et mettre en œuvre des stratégies. Le soutien technique au renforcement des capacités a été essentiel pour faire avancer l'exécution des plans, en particulier dans le domaine de la gestion des déchets solides. Les municipalités ont également estimé que les procédures administratives et de passation de marchés du PNUD étaient efficaces et permettaient de prendre des mesures rapides. Certaines contributions ont consisté à faire en sorte que les institutions locales disposent de davantage de moyens pour élaborer et exécuter des plans intégrés de développement local répondant aux besoins prioritaires des communautés.

29. Le soutien du PNUD à la gestion des déchets solides est déterminant compte tenu des défis importants que celle-ci pose dans les pays d'accueil. Le PNUD a démontré qu'à l'inverse d'une approche humanitaire fondée sur la substitution des services, l'approche fondée sur le développement et axée sur le renforcement des services peut avoir des résultats positifs à long terme puisqu'elle permet aux municipalités de disposer de davantage de moyens. Les modèles de programmes infranationaux soutenus par le PNUD n'ont pas encore été intégrés dans les stratégies nationales, alors que cela permettrait de réduire la part des contributions dans les résultats en matière de développement. Dans les pays accueillant des réfugiés, les investissements dans les infrastructures se sont accompagnés d'un soutien technique visant à garantir une gestion cohérente des déchets et des services municipaux. En Jordanie, au Liban, en Turquie et dans une certaine mesure en Égypte, le soutien à la gestion des déchets solides a facilité la tâche des municipalités.

30. Si elle a été aggravée par la crise des réfugiés syriens, la gestion des déchets solides était déjà un problème de longue date dans la plupart des pays d'accueil. Malgré le montant élevé de l'aide humanitaire par habitant, il a été difficile de trouver une solution durable, du fait, au-delà des problèmes de financement et de l'absence de volonté politique, du manque de clarté dans la répartition des rôles institutionnels et de l'environnement politique peu favorable.

B. Questions intersectorielles

31. **Développement du secteur privé.** Dans toutes les crises de réfugiés, il faut de toute urgence réduire les investissements à risque et s'attaquer aux goulots d'étranglement institutionnels afin de développer et d'associer le secteur privé. La mobilisation du secteur privé a fait l'objet d'une attention mitigée dans les pays d'accueil, y compris dans les pays à revenu intermédiaire, dont la situation est comparativement plus favorable. Il existe quelques exemples prometteurs au Liban, ainsi qu'en Turquie, où d'importantes leçons peuvent être tirées, notamment concernant le soutien qui a été apporté à une transformation industrielle porteuse de compétitivité et source d'inclusion et grâce à laquelle il a été possible de générer des

revenus et de l'emploi à long terme. Cependant, dans la plupart des initiatives du PNUD, on constate souvent un décalage entre le soutien au développement des entreprises et la participation à la chaîne de valeur. Le PNUD a eu des difficultés à mener ses interventions selon une stratégie concertée couvrant l'ensemble de la chaîne de valeur. Les programmes du PNUD n'ont pas répondu à cette urgence. À quelques exceptions près, dans le cadre de l'aide apportée aux réfugiés et aux communautés d'accueil, le PNUD n'a pas suffisamment encouragé des partenariats avec le secteur privé qui soient porteurs de transformation.

32. Prise en compte du genre dans l'action menée en faveur des réfugiés. Au niveau local, le PNUD est parvenu à mettre en place des initiatives spécifiquement destinées aux femmes visant à promouvoir leur accès à un revenu, à des compétences entrepreneuriales et à des services, et a contribué à faire progresser l'autonomisation des femmes. Il s'est efforcé d'inclure les femmes parmi les bénéficiaires de toutes ses interventions relatives à la création de moyens de subsistance. La question du genre n'est pas toujours suffisamment prise en compte dans la conception et l'exécution des programmes. L'absence de coordination au niveau du Plan régional pour les réfugiés et la résilience a compromis la lutte contre les discriminations multiples et croisées à l'égard des femmes et des filles dans les communautés de réfugiés et d'accueil. Les femmes représentant environ la moitié de la population réfugiée et plus de la moitié des populations d'accueil, les efforts déployés sur le terrain ne sont pas à la hauteur des besoins en la matière.

C. Positionnement au niveau mondial, régional et national

33. Positionnement au niveau mondial. Au niveau mondial, le PNUD a contribué à introduire des stratégies de développement dans l'action humanitaire menée en faveur des réfugiés et dans les efforts de consolidation du lien entre l'action humanitaire et le développement. Il a largement contribué à la transformation progressive du discours international sur les crises de réfugiés prolongées en introduisant une approche fondée sur le développement et la résilience. Avec le Plan régional pour les réfugiés et la résilience, le HCR et le PNUD ont créé un précédent grâce auquel l'action humanitaire et le développement sont désormais liés. Bien que le Plan régional n'ait pas été pleinement mis à profit, il a permis d'intégrer la notion de résilience dans l'action menée en faveur des réfugiés, en aidant ces derniers et les communautés d'accueil à surmonter leurs difficultés.

34. En 2016, lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire, le PNUD et le HCR ont approuvé le document intitulé « Des engagements aux actes » ainsi que la « Nouvelle façon de travailler », ce qui, avec l'adoption par l'Assemblée générale de la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants et du cadre d'action global pour les réfugiés, a marqué un tournant pour la concrétisation du lien entre l'action humanitaire et le développement. Dans la Déclaration de New York et le cadre d'action global pour les réfugiés, l'affirmation selon laquelle la protection des réfugiés et le soutien aux pays d'accueil sont des responsabilités internationales est fondamentale. Il importe de noter que le cadre a été inspiré par l'approche fondée sur la résilience sur laquelle repose le Plan régional pour les réfugiés et la résilience. Allant au-delà de l'action humanitaire, le HCR a décidé de conduire ses activités selon une approche fondée sur la résilience et l'autonomie. Ces jalons ont permis d'établir des normes internationales grâce auxquelles les interventions humanitaires se sont accompagnées de solutions durables, ce à quoi le PNUD a largement contribué. Bien que l'application du cadre commence tout juste à prendre de l'ampleur, son approbation au niveau intergouvernemental témoigne de son importance. En dépit de ses contributions, le PNUD n'a pas tiré parti de son avantage comparatif pour

renforcer le rôle central du développement dans les crises prolongées au niveau mondial et national.

35. **Positionnement au niveau régional.** Le Plan régional de gestion de la situation des réfugiés et de renforcement de la résilience a permis au PNUD de placer l'approche fondée sur la résilience au centre de l'action menée en réponse aux crises de réfugiés au niveau régional, et l'élan dont cette approche bénéficie est une valeur ajoutée pour les interventions menées en réponse à d'autres crises telles que celle liée à la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19). D'autres initiatives visant à faciliter la mise en œuvre de la stratégie régionale ont vu le jour, tels que le Mécanisme régional de stabilisation pour le lac Tchad. Créé en 2019, ce mécanisme s'inspire du succès rencontré par le mécanisme de financement pour la stabilisation mis en place par le PNUD en Iraq. Il a vocation à servir d'outil de coordination pour harmoniser les projets et les programmes complémentaires relatifs à la stabilisation, à la sécurité, à la gouvernance et au relèvement rapide, et à faciliter la gestion des connaissances au niveau régional. Prometteur, il bénéficie du soutien de donateurs de premier plan (à savoir, les gouvernements allemand, suédois et britannique, et l'Union européenne).

36. **Positionnement au niveau national.** Grâce au soutien qu'il apporte depuis plusieurs décennies au développement et à l'action menée en réponse aux crises, et fort de sa présence au niveau infranational et de la confiance qu'il inspire à ses homologues nationaux, le PNUD se trouve dans une position avantageuse au niveau national. Il a soutenu différents types d'intervention auprès des réfugiés, ainsi que le renforcement des politiques, programmes et institutions d'une quarantaine de pays d'accueil. Au titre de son mandat en matière de développement, le PNUD a élaboré une approche fondée sur la résilience pour que le soutien au développement devienne une composante à part entière de l'action humanitaire.

37. Dans sa réponse à la crise des réfugiés syriens, le PNUD a utilisé cette approche en vue de relever les défis qui se sont intensifiés en matière de développement du fait de l'afflux de réfugiés. Cela a renforcé la position de la communauté internationale selon laquelle le lien entre l'action humanitaire et le développement est une condition de l'efficacité des solutions apportées aux communautés d'accueil et aux réfugiés. En outre, dans une certaine mesure, l'ambiguïté du concept de résilience a permis aux bureaux nationaux de l'adapter et de l'appliquer en fonction de leur propre situation. Mais surtout, cette ambiguïté a fourni un concept neutre lorsque les investissements en matière de développement ne pouvaient pas être acceptés, assouplissant notamment le financement des donateurs.

38. Le rôle du PNUD a été plus central dans des interventions rapides exigées par des situations d'urgence, telles que la crise des réfugiés syriens et la crise des Rohingyas, que dans l'action menée en réponse à des crises de réfugiés à évolution lente, telles que celle du bassin du lac Tchad. Cette plus grande efficacité face aux crises soudaines s'explique en partie par la position privilégiée qu'occupe le PNUD dans le domaine du développement, qui lui permet de relever les défis liés à l'afflux de réfugiés. Concernant les crises à évolution lente, il demeure difficile de trouver des financements pour appuyer les initiatives de développement menées dans le cadre des partenariats coordonnés. C'est également la raison pour laquelle les efforts se multiplient en vue d'accélérer la transition de l'action humanitaire vers des stratégies à moyen terme visant à réduire la vulnérabilité des populations déplacées et des communautés d'accueil et à renforcer leur résilience face aux crises futures.

39. L'avantage comparatif du PNUD tient dans son engagement continu à renforcer progressivement les capacités et les politiques et cadres réglementaires dans les domaines clés du développement. Toutefois, la mesure dans laquelle le PNUD a tiré parti de son avantage comparatif et des possibilités de renforcer son soutien au

développement a varié selon les pays et les domaines de programme. Le PNUD n'a pas encore joué de rôle moteur pour ce qui est de faciliter un développement durable à long terme et d'apporter des solutions de paix grâce au développement institutionnel et à l'élaboration de politiques. Si l'action menée en réponse à la crise syrienne a été l'occasion de promouvoir l'approche fondée sur la résilience, le PNUD n'a pas encore exploité cette dynamique pour fournir des solutions sectorielles à moyen et long terme au niveau des pays.

IV. Conclusions

Conclusion n° 1. Le PNUD a largement contribué aux débats mondiaux et à la formulation d'accords intergouvernementaux visant à renforcer le lien entre l'action humanitaire et le développement dans le cadre des interventions menées en faveur des réfugiés. Il est réputé pour son engagement multipartite dans toute une série de domaines ayant trait au développement et aux crises et occupe une place privilégiée dans les processus de décision relatifs au lien entre l'action humanitaire et le développement. Le PNUD n'a pas encore assumé de rôle précis dans le renforcement du lien entre l'action humanitaire et le développement au niveau mondial et national.

40. Depuis l'adoption des objectifs de développement durable, la communauté internationale a continué de promouvoir le lien entre l'action humanitaire et le développement par l'intermédiaire de sommets mondiaux et d'accords intergouvernementaux. Le consensus mondial exprimé à travers l'approbation, lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire, du document intitulé « Des engagements aux actes » et de la « Nouvelle façon de travailler », puis à travers l'adoption de la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants et du cadre d'action global pour les réfugiés, constitue un grand pas en avant dans l'accélération des efforts visant à combler le fossé qui sépare l'action humanitaire et le développement. La participation du PNUD aux manifestations et discussions intergouvernementales au niveau mondial et la contribution qu'il y a apportée ont été déterminantes pour ce qui est de renforcer l'importance du lien entre l'action humanitaire et le développement, de même que l'a été sa collaboration avec les organismes humanitaires, laquelle a de surcroît permis de mettre en place des solutions durables en faveur des réfugiés. Grâce à son approche fondée sur la résilience, le PNUD a continué de favoriser une action mondiale concertée à même de faire progresser le lien entre l'action humanitaire et le développement dans l'action menée en faveur des réfugiés.

41. En ne considérant pas le déplacement comme un enjeu prioritaire du développement à l'échelle de l'organisation, le PNUD compromet sa position. La priorité n'est pas suffisamment donnée aux interventions visant à renforcer l'action humanitaire, le développement et la consolidation de la paix dans les situations de crises de réfugiés liées aux conflits, en particulier en Afrique subsaharienne et dans la région des États arabes, qui sont en proie à des crises multiples, compte tenu des défis à relever dans ces régions. La stratégie intégrée des Nations Unies pour le Sahel adoptée en 2013 et la stratégie de stabilisation régionale de la Commission du bassin du lac Tchad, établie plus récemment, sont des initiatives importantes, même si elles ne sont pas exclusivement axées sur la question des réfugiés et des déplacements. Cependant, pour relever les défis importants que posent les crises complexes et multiples dans la région, il faut, dans le cadre de ces initiatives, que des partenariats plus larges soient développés et que des mécanismes de financement soient mis en place. Dans la région des États arabes, le PNUD n'a pas encore défini de plan pour encadrer son action en matière d'aide aux réfugiés et aux autres personnes déplacées,

alors que cela lui permettrait d'harmoniser ses programmes en Afrique et dans les États arabes et de mener ainsi des interventions plus stratégiques.

42. Pour ce qui concerne les situations de crises prolongées, il a été difficile de produire des modèles pratiques, compte tenu de la complexité des contextes d'intervention dans lesquels les gouvernements et les acteurs internationaux tentent de mettre en œuvre le lien entre l'action humanitaire et le développement, le triple lien ou la Nouvelle façon de travailler. Face à l'urgence et à l'intensité croissante des crises liées aux réfugiés et aux autres déplacements de population, le PNUD, à l'échelle de l'organisation, n'a pas su remplir le rôle de moteur qu'on attendait de lui pour renforcer ce lien.

43. L'action du PNUD en faveur des réfugiés a évolué au cours de la dernière décennie, prenant la forme de programmes menés à différents niveaux dans plus de 40 pays. Fort de sa longue présence dans le domaine du développement, le PNUD a consolidé sa programmation et sa contribution de manière stratégique au niveau national pour répondre à la crise des réfugiés syriens. Comme il travaille avec des acteurs gouvernementaux nationaux et infranationaux, ses programmes peuvent éclairer l'élaboration de politiques et la planification dans les domaines de l'emploi et des services sociaux.

Conclusion n° 2. Le PNUD a réussi à introduire la notion de résilience dans le discours qui accompagne l'action menée en réponse à la crise syrienne, ce qui, malgré les difficultés rencontrées pour mettre en œuvre cette notion, est une contribution importante en soi.

44. Sa longue présence dans les zones accueillant des réfugiés syriens a permis au PNUD d'agir face à la crise et de faciliter l'action d'autres organismes des Nations Unies. Mieux préparé que d'autres organismes à analyser les défis locaux et à les relever, le PNUD a contribué à renforcer les processus institutionnels et la prestation de services publics. Bien que des occasions aient été manquées, les efforts déployés pour relever les défis en matière de prestation de services ont contribué à réduire la pression exercée par le grand nombre de réfugiés sur les systèmes locaux.

45. Au niveau national, le PNUD a placé l'approche fondée sur la résilience au centre des interventions menées en réponse à la crise des réfugiés syriens. Il n'y pas eu suffisamment d'efforts concertés pour intégrer les stratégies fondées sur la résilience dans les interventions humanitaires menées dans les contextes de crises prolongées. L'absence d'entente entre les organismes des Nations Unies sur la manière de faire le lien entre les initiatives humanitaires et le développement est une occasion manquée d'améliorer les conditions de vie des réfugiés et des communautés d'accueil.

46. L'aide humanitaire continue de se concentrer principalement sur les populations de réfugiés, tandis que les activités de soutien fondées sur la résilience se penchent également sur le sort des communautés d'accueil. L'absence de modèles plus holistiques permettant de créer des emplois à grande échelle et de trouver des solutions pour améliorer la prestation de services en s'attaquant aux goulets d'étranglement institutionnels continue de poser problème.

47. Le rallongement de la phase humanitaire dans les situations de crises prolongées, alors que c'est un soutien au développement à moyen ou long terme qui est nécessaire, a des incidences négatives tant sur les communautés d'accueil que sur les réfugiés. D'un montant élevé par habitant, la réponse financière à la crise des réfugiés a principalement permis d'atteindre des objectifs humanitaires et de répondre aux préoccupations les plus urgentes sur le plan du développement. Le Plan régional pour les réfugiés et la résilience a été pris de vitesse par les besoins croissants en matière de développement qui sous-tendent également les interventions en faveur des

réfugiés syriens. Le dispositif de financement étant biaisé et prédisposé à l'aide humanitaire, il n'a pas été possible de mettre en place des solutions de développement plus durables qui auraient profité aux communautés d'accueil et aux réfugiés. Bien que le PNUD ait été cohérent dans son soutien aux communautés d'accueil, en l'absence d'un cadre global pour traiter les dimensions interdépendantes des problèmes de développement des réfugiés et des communautés d'accueil, les résultats du programme ont eu une portée limitée.

Conclusion n° 3. Le partenariat entre le PNUD et le HCR a largement contribué à introduire une perspective fondée sur la résilience dans l'action menée en réponse à la crise des réfugiés syriens. Conjointement avec le HCR, le PNUD a joué un rôle clé dans la coordination du Plan régional de gestion de la situation des réfugiés et de renforcement de la résilience, une mission de taille compte tenu de l'ampleur des interventions.

48. Ce partenariat a permis de coordonner plus efficacement l'intervention menée en réponse à la crise des réfugiés syriens dans les pays d'accueil et de mobiliser des ressources. La volonté dont ont fait preuve les directions du HCR et du PNUD pour renforcer la collaboration entre les programmes a largement contribué à maintenir la dynamique permettant de combler le fossé entre l'action humanitaire et le développement. La mesure dans laquelle de telles collaborations sont mises en place dans d'autres situations de crise est variable ; certaines d'entre elles s'avèrent prometteuses dans le bassin du lac Tchad. Le renforcement du partenariat entre les deux organismes doit se produire au niveau institutionnel pour que le lien entre l'action humanitaire et le développement puisse continuer d'être consolidé.

49. Le partenariat n'a pas encore consolidé les programmes qui reposent sur les avantages comparatifs des deux organismes et qui permettraient d'obtenir de meilleurs résultats sur les plans du développement et de l'action humanitaire. Le partenariat avec la Syrie montre que l'absence de résultats communs et de cadres de programmation pluriannuels a limité la contribution du Plan régional de gestion de la situation des réfugiés et de renforcement de la résilience. Le souhait qu'expriment les organismes humanitaires de s'aventurer dans le domaine du développement plutôt que de se limiter à collaborer avec des institutions spécialisées dans le développement peut brouiller les mandats et élargir la portée des programmes humanitaires. Bien qu'il s'agisse d'une question sensible, réduire la portée du programme humanitaire permettrait d'accélérer les processus de développement et de mieux répondre aux besoins des communautés d'accueil et des réfugiés. Le renforcement du lien entre l'action humanitaire et le développement est considéré comme une voie à suivre, cependant les organismes n'ont pas encore débattu de la question en vue d'apporter des solutions probantes.

Conclusion n° 4. Le PNUD est parvenu à fournir des modèles d'emploi lorsque la durée du programme le permettait et que les interventions étaient axées sur le soutien au développement.

50. L'action menée par le PNUD en réponse à la crise syrienne a tenu compte des priorités recensées par les pays d'accueil. Les interventions du PNUD avaient pour objectif de générer davantage de revenus et d'améliorer la prestation des services, tant pour la population syrienne que pour les communautés d'accueil. Le soutien à la compétitivité en Turquie et à la chaîne de valeur agricole au Liban et en Turquie a permis de dépasser les blocages institutionnels et de créer de l'emploi parmi les réfugiés et dans les communautés d'accueil. Malgré ces succès importants, les interventions du PNUD concernant les moyens de subsistance ont eu tendance à être dispersées, à ne porter des fruits qu'à petite échelle et à manquer de coordination, ce qui a peu favorisé l'emploi durable.

51. Il ne sera possible de générer des revenus pour la population syrienne qu'en trouvant un équilibre entre les interventions à court terme et le soutien aux moyens de subsistance et à l'emploi à long terme. Les programmes du PNUD évoluent dans cette direction. L'aide à la subsistance, qui a été axée principalement sur des questions telles que la formation professionnelle, a obtenu des résultats mitigés en terme de durabilité et de portée. Les interventions menées dans le cadre du Plan régional pour les réfugiés et la résilience n'ont eu qu'une portée limitée et sont restées fragmentées, l'accent ayant été mis sur la création de revenus à court terme.

52. La Conférence de Londres de 2016 sur la mise en œuvre de la paix s'est engagée à créer 1,1 million d'emplois d'ici 2018, principalement au Liban et en Turquie, qui accueillent une proportion importante de la population réfugiée. Ces pays n'ont pas encore ouvert leurs marchés du travail ni amélioré le cadre réglementaire national comme ils s'étaient engagés à le faire. Malgré l'appui international aux programmes de création d'emplois et à l'accès aux marchés extérieurs, il n'existe toujours pas assez de solutions durables en matière d'emploi et de moyens de subsistance. L'intégration de la main-d'œuvre syrienne n'a pas été favorisée, en particulier dans le contexte de ralentissement économique dont certains pays d'accueil ont fait l'expérience, ce dernier ayant accentué les problèmes existant déjà en matière d'emploi et limité les capacités d'absorption du marché du travail. Le nombre de permis de travail délivrés par les pays d'accueil reste faible, bien que des efforts soient actuellement déployés pour accélérer le processus. Compte tenu des différents niveaux de récession économique, il faut adopter des stratégies plus concertées en vue de créer davantage de possibilités d'emploi pour les populations réfugiées et hôtes. À l'exception d'exemples tels que le soutien à l'amélioration de la compétitivité, l'action du PNUD a été limitée à cet égard.

Conclusion n° 5. L'adoption d'une approche de développement visant à améliorer les services dans les contextes de crises de réfugiés a contribué à renforcer les capacités municipales et à fournir des modèles reproductibles.

53. Acteur essentiel du renforcement des services locaux dans les zones où se concentrent les réfugiés, le PNUD a su conceptualiser son soutien aux municipalités en leur donnant davantage de moyens pour gérer les déchets solides et les services sociaux. Toutefois, l'effort consenti aux niveaux politique et institutionnel n'a pas suffi face à l'ampleur de la détérioration des services de gestion des déchets solides. En Jordanie et au Liban, l'action reste axée sur l'urgence de la situation plutôt que sur la recherche de solutions qui permettraient d'améliorer les services en profondeur. Le secteur des énergies renouvelables est un autre domaine dans lequel le PNUD peut s'engager, ce qu'il s'efforce actuellement de faire. Le champ d'action est vaste pour ce qui est de promouvoir des modèles d'énergie renouvelable qui permettraient d'élaborer des politiques éclairées à même de donner lieu à des changements systémiques et de continuer à intéresser le secteur privé.

54. Le PNUD a investi dans les évaluations des besoins en matière de développement municipal, ainsi que dans l'analyse des conflits et dans d'autres évaluations, ce qui lui sera très utile pour améliorer la planification et renforcer le financement au niveau local. Le renforcement et l'institutionnalisation de ces évaluations et leur association à la collecte de données effectuée dans le cadre de la réalisation des objectifs de développement durable pourraient permettre d'éclairer les interventions menées en faveur des réfugiés et des communautés d'accueil en matière de développement. Les efforts visant à établir des liens entre l'action menée en faveur des réfugiés et la planification relative aux objectifs de développement durable portent peu à peu leurs fruits et il importera que les organismes des Nations Unies joignent leurs forces dans ce domaine.

Conclusion n° 6. Le Plan régional pour les réfugiés et la résilience repose sur une approche pertinente, qui consiste à mettre un accent nécessaire sur l'intégration de la notion de résilience dans l'action humanitaire. Le cloisonnement de l'assistance humanitaire et du soutien à la résilience a considérablement affaibli l'action menée à l'échelle mondiale en réponse à la crise des réfugiés syriens.

55. Bien que les organismes participant au Plan régional pour les réfugiés et la résilience se soient rendu compte qu'il est essentiel de remédier aux problèmes des communautés d'accueil en matière de développement pour répondre efficacement aux besoins des réfugiés, cette prise de conscience n'a pas débouché sur une approche coordonnée tenant compte de la résilience. Continuer à privilégier l'intervention humanitaire comme mode d'action n'est pas approprié en Jordanie, au Liban et en Turquie où des solutions plus avancées sont nécessaires en matière de développement. Le système des Nations Unies n'est pas pleinement parvenu à répondre à la crise prolongée de manière durable et à s'attaquer aux contraintes que rencontrent les pays d'accueil, alors que cela est essentiel si l'on veut intervenir en faveur des réfugiés d'une manière globale et adaptée aux situations de conflits. L'argument selon lequel les pays d'accueil à revenu moyen financeront eux-mêmes leurs activités de développement n'est pas viable dans le contexte d'un énorme afflux de réfugiés, ce qui doit être pris en compte dans les stratégies de développement.

56. On note une évolution dans la manière dont l'approche fondée sur la résilience sous-tend les mesures nationales prises dans le cadre du Plan régional pour les réfugiés et la résilience. Bien que le PNUD ait donné la priorité à la coordination, il n'a pas encore montré qu'il était en mesure de faire une proposition de valeur forte pour promouvoir des approches fondées sur la résilience à moyen et long terme. Au niveau national, le Plan régional pour les réfugiés et la résilience continue de fonctionner selon un mode davantage adapté à une action urgente, ce qui compromet l'adoption d'une approche holistique qui permettrait de remédier durablement aux conséquences de la crise des réfugiés syriens pour le développement. Les organismes humanitaires doivent également discuter plus largement de la question connexe relative au fait que les programmes humanitaires, qui durent plus longtemps, se fondent peu à peu dans les programmes de développement, ce qui a des incidences sur la résilience et la possibilité d'offrir des solutions durables aux réfugiés et aux communautés d'accueil.

57. La question du retour en toute sécurité, importante quoique politiquement sensible et contestée, n'a pas été abordée dans le cadre du Plan régional pour les réfugiés et la résilience. Les conférences de Bruxelles sur le soutien à l'action menée en réponse à la crise syrienne ont souligné à plusieurs reprises qu'il n'y aurait pas de soutien à un retour en toute sécurité tant que les problèmes politiques qui perdurent en Syrie ne seront pas résolus. Dans tous les pays d'accueil, des tensions ont été observées entre les réfugiés et les communautés d'accueil, qui se sont régulièrement accompagnées de prises de position politiques. Les organismes du Plan régional pour les réfugiés et la résilience n'ont fait que très peu d'efforts pour promouvoir l'introduction des questions relatives au retour volontaire et sûr des réfugiés dans les délibérations de Bruxelles. Comme l'expérience mondiale l'a montré concernant les crises de réfugiés, plus on met de temps à traiter la question du retour en toute sécurité, moins les populations réfugiées ont de chances de retourner dans leur pays d'origine.

Conclusion n° 7. À quelques exceptions près, les pays participant au Plan régional pour les réfugiés et la résilience n'ont accordé que peu d'attention au secteur privé, une lacune majeure dans l'action menée en faveur des communautés d'accueil et des réfugiés. La faiblesse et la lenteur de la

participation du secteur privé ont eu des répercussions sur les efforts déployés pour trouver des solutions plus durables.

58. Un développement et une participation du secteur privé adaptés aux défis à relever dans les domaines de la résilience et de l'humanitaire permettent de créer des emplois à grande échelle et de catalyser le développement au niveau municipal, éléments essentiels de l'action menée en réponse aux crises. Bien qu'il existe des exemples de partenariats avec le secteur privé dans les programmes du PNUD, le développement du secteur privé commence à peine à être abordé de manière structurée, et doit être envisagé de façon plus stratégique. Cela aura une incidence sur la portée des interventions du PNUD et sur la manière dont elles répondent aux besoins des communautés d'accueil et des réfugiés. Comme l'a montré l'exemple de l'amélioration de la compétitivité en Turquie, le secteur privé peut jouer un rôle déterminant dans la création d'emplois à grande échelle. Le PNUD n'a pas encore transposé ces exemples à plus grande échelle.

59. L'avantage comparatif du PNUD en matière d'élaboration de politiques et d'exécution des programmes fait de lui un intermédiaire privilégié entre le secteur privé et les gouvernements. Bien que le PNUD ait montré qu'il était résolu à soutenir le développement du secteur privé à l'échelle institutionnelle, cela n'est pas pris en compte dans les programmes destinés aux réfugiés et aux communautés d'accueil, ni même dans les interventions qu'il mène en réponse à la crise des réfugiés syriens, laquelle concerne principalement des pays à revenu intermédiaire dans lesquels la contribution du PNUD est réduite. Les pays d'accueil présentent des contextes politiques et de développement variés qui nécessitent de créer des outils financiers novateurs pour le secteur privé. Le PNUD n'a pas mis en œuvre de stratégies au niveau des pays qui lui permettraient de mener une action sectorielle en vue de réduire les risques décisionnels. La portée de l'action du PNUD concernant le secteur privé reste faible compte tenu des possibilités offertes par les contextes nationaux.

Conclusion n° 8. La contribution limitée que le PNUD a apportée à la promotion de l'égalité des genres et de l'autonomisation des femmes dans le cadre de l'action menée en faveur des réfugiés montre qu'il ne considère pas cette question comme une priorité. Ne sont pas non plus prioritaires les mesures visant spécifiquement à combler les lacunes institutionnelles et à donner plus de moyens aux politiques et programmes relatifs aux questions de genre, en dépit du fait qu'elles seraient bénéfiques pour les communautés d'accueil comme pour les réfugiés.

60. Le PNUD s'est attaché à inclure les femmes dans les bénéficiaires des activités de soutien qu'il mène dans toutes ses interventions, dépassant parfois les attentes définies dans les cadres de résultats. Cependant, les efforts déployés sont insuffisants pour ce qui est de systématiquement lutter contre les obstacles qui empêchent la mise en place de cadres politiques favorisant l'égalité des genres et les investissements dans les ressources consacrées à la prise en compte de l'égalité femmes-hommes et de l'autonomisation des femmes. Cela est particulièrement manifeste dans les contextes où il existe d'énormes défis liés au genre qui nécessitent que des solutions globales soient mises en place pour obtenir des résultats en matière de consolidation de la paix et de développement.

61. Le PNUD n'a pas encore clarifié son rôle et la manière dont il contribue à intégrer les questions de genre dans sa programmation et sa pratique dans les contextes de crise, ainsi que ce qu'il envisage de faire dans ce domaine. Il dispose d'une marge de manœuvre considérable pour renforcer les partenariats stratégiques visant à améliorer les efforts de sensibilisation et à s'attaquer aux contraintes institutionnelles. Bien qu'ils collaborent sur certains projets, le PNUD et l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-

Femmes) ne disposent pas d'un programme de travail stratégique dans lequel leur rôle et leur mandat respectifs seraient définis de telle sorte que le PNUD pourrait mieux contribuer à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes.

V. Recommandations

Recommandation 1. Pour réaliser les objectifs de développement durable, il est essentiel de se pencher sur le lien entre l'action humanitaire, le développement et la paix dans les contextes de crise, y compris dans les crises de réfugiés. Le PNUD devrait désormais assurer la direction éclairée d'une réflexion visant à promouvoir des approches concrètes du lien entre l'action humanitaire, le développement et la paix au niveau des pays.

62. Le PNUD devrait définir sa stratégie institutionnelle concernant les crises prolongées qui touchent les réfugiés, ainsi que les domaines et les approches qu'il entend privilégier. Il devrait clarifier les concepts qu'il propose, investir dans leur mise en œuvre et prendre des mesures spécifiques pour les promouvoir, de sorte qu'ils soient utilisés plus largement. Il devrait prendre des mesures pour que son offre en matière de résilience favorise les liens avec l'action humanitaire, au lieu de considérer cette dernière comme une activité parallèle. Des mesures devraient également être prises pour renforcer les stratégies régionales visant à traiter de manière globale les crises de réfugiés prolongées et leurs liens avec les conflits.

Recommandation 2. Le PNUD devrait s'appuyer sur les évaluations municipales effectuées dans le cadre du Plan régional de gestion de la situation des réfugiés et de renforcement de la résilience pour donner la priorité aux données et aux évaluations infranationales qui permettent d'éclairer les initiatives favorisant le lien entre l'action humanitaire et le développement, ainsi qu'aux données recueillies dans le cadre des objectifs de développement durable.

63. En tirant les leçons de l'expérience acquise dans le cadre du Plan régional, le PNUD, dans les contextes de conflits et de crises de réfugiés, devrait soutenir en priorité la collecte des données relatives aux objectifs de développement durable ainsi que les capacités permettant la collecte, la gestion, l'analyse et l'intégration des données dans les processus politiques. Le PNUD a soutenu le développement et l'analyse de la sensibilité aux conflits au niveau municipal dans les pays d'accueil, mais doit institutionnaliser de manière intégrée les processus de collecte de données et en assurer l'uniformité et la qualité afin de pouvoir les aligner avec les objectifs de développement durable et les processus politiques. Il devrait collaborer avec les organismes des Nations Unies au niveau institutionnel de façon à éviter les doubles emplois au niveau national et local.

Recommandation 3. Le PNUD devrait jouer un rôle de catalyseur pour que les solutions du secteur privé puissent favoriser la résilience des communautés d'accueil et des réfugiés syriens. Dans le cadre du Plan régional de gestion de la situation des réfugiés et de renforcement de la résilience, il devrait élaborer des stratégies nationales concernant le secteur privé afin de surmonter les difficultés propres à chaque contexte et les blocages institutionnels, et créer des mécanismes permettant de réduire les risques décisionnels afin qu'il soit plus facile d'investir dans les moyens de subsistance et les emplois durables.

64. La stratégie du PNUD concernant le secteur privé a été approuvée récemment et des évaluations ont été réalisées pour façonner sa collaboration avec les entreprises dans les contextes de crise. À l'avenir, le PNUD devrait faire preuve de cohérence dans la mise en œuvre des initiatives de développement du secteur privé dans les pays du Plan régional de gestion de la situation des réfugiés et de renforcement de la

résilience, ces initiatives devant être considérées comme des priorités. Il devrait se donner les moyens d'accélérer le rythme de son action en se dotant d'outils appropriés, en particulier dans les contextes de conflit dans les pays les moins avancés. Il devrait adapter ses outils de manière à faciliter la participation du secteur privé au développement de la chaîne de valeur et à l'investissement dans les services et, si possible, tirer parti des investissements à impact, des capacités et des cadres politiques. Enfin, il devrait s'associer à des intermédiaires financiers qui développent leurs activités dans les domaines qu'il appuie.

65. L'un des points forts du PNUD dans les pays participant au Plan régional de gestion de la situation des réfugiés et de renforcement de la résilience est sa solide présence au niveau local, dont il devrait tirer parti afin d'associer le secteur privé à l'action menée en faveur du développement. Pour ce faire, il doit faire preuve d'une grande souplesse dans l'utilisation des outils, en combinant objectifs à long terme et réalisations à court terme.

Recommandation 4. Le PNUD devrait consolider ses partenariats avec le HCR et d'autres organismes humanitaires afin de promouvoir des approches favorisant le lien entre l'action humanitaire et le développement et fondées sur la résilience dans l'action menée en réponse à la crise des réfugiés syriens. Le PNUD et le HCR se sont lancés dans un partenariat de taille pour combler le fossé qui sépare humanitaire et développement, une alliance qu'ils doivent s'engager à renforcer encore davantage.

66. Le PNUD devrait continuer de renforcer les partenariats avec le HCR et d'autres organismes humanitaires pour favoriser une programmation basée sur le lien entre l'action humanitaire et le développement dans les pays participant au Plan régional de gestion de la situation des réfugiés et de renforcement de la résilience et réduire le cloisonnement de l'aide au développement consacrée aux crises de réfugiés et des autres programmes de développement dans le pays.

67. Le plan d'action conjoint du HCR et du PNUD est une étape importante vers la définition de domaines de collaboration au niveau mondial et national. Il devrait permettre de préciser la voie à suivre pour établir des liens entre le développement et les initiatives humanitaires au niveau national, plutôt que de mettre en œuvre des programmes évoluant en parallèle dans les deux domaines. Les enseignements tirés de l'exécution du Plan régional de gestion de la situation des réfugiés et de renforcement de la résilience seront déterminants, notamment pour l'élaboration d'objectifs communs en vue de futures collaborations au niveau national. Le PNUD devrait définir des objectifs concernant ses investissements et envisager la création de mécanismes de partage des coûts.

Recommandation 5. Conjointement avec le HCR, le PNUD devrait envisager de réduire le dispositif du Plan régional de gestion de la situation des réfugiés et de renforcement de la résilience afin qu'il soit adapté à la situation.

68. Cette crise durant depuis presque dix ans, il faut mettre en place des initiatives porteuses d'élan et des activités de sensibilisation faisant valoir une approche holistique des défis humanitaires au lieu d'investir principalement dans le dispositif de coordination du Plan régional de gestion de la situation des réfugiés et de renforcement de la résilience. Recentrer le Plan régional pour les réfugiés et la résilience et faire en sorte qu'il donne des résultats à moyen et long terme en matière de développement permettrait d'offrir des solutions durables aux réfugiés et aux pays d'accueil. Pour ce faire, il faut mettre en place des structures alternatives, sélectionner les domaines d'intervention de manière stratégique et renouveler le programme de mobilisation des ressources, lequel devrait donner la priorité à une augmentation du financement du secteur privé.

Recommandation 6. Le PNUD devrait établir des partenariats pour accroître l'ampleur et la portée de son soutien aux initiatives axées sur le genre. Les contraintes en matière de ressources s'agissant de l'égalité femmes-hommes dans l'action menée en réponse aux crises de réfugiés sont les mêmes que celles qu'il faut surmonter dans la programmation du développement.

69. Le PNUD devrait définir dans quels domaines sectoriels il mènera une action durable. Une telle démarche lui permettra d'apporter des solutions éprouvées et porteuses de transformation, d'associer le secteur privé et de construire des partenariats propices à améliorer les résultats dans le domaine du genre.

70. Le soutien à l'égalité des genres et à l'autonomisation des femmes nécessite des ressources. Le PNUD a été un des premiers à institutionnaliser des mesures visant à consacrer un budget minimum de 15 % à la programmation liée à l'égalité femmes-hommes dans les contextes de crise, ce qui est maintenant la politique en vigueur à l'échelle du système des Nations Unies. Le PNUD devrait respecter les normes qu'il a établies et prendre des mesures pour renforcer les capacités organisationnelles mises en place pour répondre de manière appropriée aux défis liés au genre.
