

ANNEXE 1 :

PRINCIPES COMMUNS D'UNE ASSISTANCE CIBLÉE VISANT À RÉPONDRE AUX BESOINS ALIMENTAIRES ET AUTRES BESOINS DE BASE DES PERSONNES RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DU HCR

I. OBJECTIF

Le HCR et le PAM (ci-après « les Agences ») conviennent que les personnes prises dans des situations de crise différentes n'ont pas les mêmes besoins ni les mêmes capacités. L'aide humanitaire qui leur est apportée peut donc être différenciée sur la base de ces besoins, sans pour autant compromettre leur protection. Le ciblage de l'aide, lorsqu'il est bien effectué, garantit que les individus reçoivent l'aide la plus appropriée pour subvenir à leurs besoins et renforcer leurs capacités¹. En outre, il permet une utilisation plus efficace des ressources.

Dans le cadre de la stratégie globale du HCR en matière de protection et de mise en place de solutions pour les personnes relevant de la compétence du HCR, le PAM et le HCR apportent une assistance dans le but de garantir que les besoins alimentaires et autres besoins de base² sont satisfaits. Conscients de la complémentarité entre cette assistance et l'utilisation accrue d'espèces comme modalité, le HCR et le PAM s'engagent à collaborer pour diriger l'assistance en nature et/ou en espèces vers les personnes qui en ont le plus besoin, sur la base d'une analyse rigoureuse, de façon à garantir une approche de protection axée sur la collaboration et fondée sur des données probantes à l'appui des principes humanitaires.

Ce document énonce les principes communs convenus par le HCR et le PAM pour cibler l'aide destinée à satisfaire les besoins alimentaires et autres besoins de base³ des réfugiés, demandeurs d'asile, rapatriés et apatrides (personnes relevant de la compétence du HCR ci-après dénommées « personnes concernées »). Ces principes sont applicables également au ciblage de l'aide à la création des moyens d'existence afin d'encourager l'autonomie en termes de sécurité alimentaire et de nutrition⁴. Ce document décrit également comment le HCR, le PAM, les pouvoirs publics, les partenaires et autres parties prenantes entendent collaborer tout au long du processus de ciblage.

Les contraintes financières et la limitation des ressources, auxquelles de nombreuses opérations font actuellement face, peuvent obliger à établir des priorités dans les activités d'assistance. L'établissement de priorités est motivé par l'insuffisance des ressources nécessaires pour répondre aux besoins, tandis que le ciblage de l'assistance vise à répondre aux besoins établis. En fonction du contexte, les deux processus pourraient se recouper, voire obéir à des procédures similaires. Dans les deux cas, tous les efforts seront faits pour s'assurer que les besoins des personnes les plus vulnérables⁵ sont satisfaits, et ce de manière à renforcer la protection, à favoriser l'autosuffisance et les solutions durables et à contribuer à la cohésion de la communauté. Parallèlement, le HCR et le PAM s'efforceront de mobiliser les ressources nécessaires pour répondre aux besoins de la population concernée de la manière la plus complète possible.

Des Directives opérationnelles communes sur le ciblage des interventions visant à répondre aux besoins alimentaires et autres besoins de base sont en préparation. Le processus conjoint, les approches et les étapes du ciblage et de l'établissement de priorité y seront expliqués de manière plus détaillée.

¹ Capacités s'entend du capital humain, naturel, physique, économique et social des personnes relevant de la compétence du HCR, qui conditionne leurs moyens d'existence.

² L'aide alimentaire est un ensemble d'interventions conçues pour permettre aux populations en situation d'insécurité alimentaire d'avoir accès à des aliments sains et nutritifs en quantité suffisante pour satisfaire leurs besoins et préférences alimentaires et leur permettre de mener une vie active et d'être en bonne santé. L'aide portant sur les autres besoins de base couvre la fourniture d'ustensiles, de casseroles, de combustible et de savon et complète une série de services et d'activités visant à assurer l'accès à des soins de santé essentiels et vitaux ; l'eau, l'assainissement et l'hygiène ; l'éducation, les moyens d'existence et l'accès à un abri. L'aide alimentaire et l'aide de base peuvent être fournies dans le cadre d'interventions et de services sectoriels en espèces ou en nature, selon le contexte.

³ Les principes ont été élaborés en gardant à l'esprit le cadre de collaboration entre les deux organisations, tel que défini dans leur Mémoire d'accord mondial de 2011.

⁴ Conformément à la Stratégie conjointe HCR/PAM visant à améliorer l'autosuffisance en matière de sécurité alimentaire et de nutrition dans des situations de réfugiés prolongées (septembre 2016).

⁵ Conformément au Mémoire d'accord mondial.

II. JUSTIFICATION

La mission du HCR est d'assurer la protection internationale des réfugiés et des demandeurs d'asile et de rechercher, avec les États, des solutions permanentes⁶ à leurs problèmes. Le HCR protège et aide également les rapatriés, les apatrides et les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. Sur la base des données d'enregistrement combinées à des évaluations multisectorielles axées sur la protection, le HCR aide les États à fournir une protection, des soins de santé primaires universels, des abris, des moyens d'existence, de l'énergie, un accès à l'eau potable, à l'assainissement et à l'éducation, ainsi qu'une assistance de base aux personnes relevant de sa compétence. La mission du PAM est de contribuer à éliminer la faim, sauver des vies et préserver les moyens d'existence, améliorer la nutrition et aider à constituer des actifs et à promouvoir l'autonomie des personnes vulnérables, y compris les réfugiés. Les programmes d'aide alimentaire du PAM sont conçus sur la base des données et orientations générées par de solides méthodes d'évaluation et analyses. Les deux agences travaillent en étroite collaboration avec les pouvoirs publics, des organisations nationales et internationales, la société civile et avec les populations déplacées et affectées.

Le Mémorandum d'accord mondial conclu par les deux organisations en 2011 (ci-après le « MA mondial ») établit le cadre de leur collaboration et expose en détail leurs rôles et responsabilités respectifs pour ce qui est d'assurer la sécurité alimentaire et de répondre aux besoins connexes des personnes concernées, tout en veillant à leur protection et en cherchant des solutions pour ces personnes.

Souvent, les personnes concernées n'ont pas accès à des terres, n'ont pas le droit de travailler ou ne jouissent pas de la liberté de circulation, ce qui les empêche d'assurer leur propre sécurité alimentaire et économique. Sans une aide appropriée, il est probable qu'elles recourent à des mécanismes d'adaptation néfastes, au détriment de leur bien-être. Pour ces raisons et compte tenu de la diversité des vulnérabilités engendrées par les déplacements, le HCR et le PAM ont souvent apporté une aide alimentaire et d'autres formes d'assistance de base à toutes les personnes relevant de la compétence du HCR tout en veillant à ce que les services et l'aide spécifiques (comme le traitement de la malnutrition aiguë et des maladies, l'assistance en matière de moyens d'existence et le soutien juridique) soient adaptés aux besoins individuels. Ces agences entendent désormais cibler l'aide pour répondre aux besoins alimentaires et autres besoins fondamentaux, si possible et si nécessaire, en se fondant sur une analyse rigoureuse de l'insécurité alimentaire, des risques de protection et des vulnérabilités socioéconomiques.

III. PRINCIPES COMMUNS

Les principes énoncés guideront le HCR et le PAM dans la sélection et l'identification des personnes concernées ayant besoin d'aide pour satisfaire leurs besoins alimentaires et autres besoins de base.

Principe	Conseils
Axé sur la protection	Le ciblage doit permettre de promouvoir et de renforcer la protection des personnes concernées et contribuer à la réalisation de résultats en termes de moyens d'existence et de solutions, dans la mesure du possible selon une approche fondée sur les droits. Par conséquent, le ciblage doit s'appuyer sur une analyse des risques et des avantages pour la protection et sur un suivi continu des résultats en matière de protection, ainsi que sur des mesures visant à identifier et à atténuer les effets négatifs éventuels.
Collaboratif	Le HCR et le PAM doivent se coordonner et travailler en collaboration avec les pouvoirs publics et les partenaires pour décider conjointement de l'approche, des critères d'éligibilité et des méthodes de mise en œuvre les plus appropriés pour cibler l'assistance en fonction de chaque contexte. Les Agences partageront leurs connaissances et leurs informations à l'appui de ces processus dans le cadre d'un accord mondial sur le partage des données. ⁷

⁶ Le rapatriement volontaire, l'intégration locale et la réinstallation dans un pays tiers font partie des solutions durables. Le HCR explore également des voies supplémentaires pour trouver des solutions.

⁷ Au moment de la publication de ces principes, le HCR et le PAM finalisaient un accord sur le partage des données qui deviendra un addendum à leur Mémorandum d'accord mondial.

Participatif	La participation des personnes concernées doit être assurée à toutes les étapes du ciblage de manière inclusive, opportune, systématique et transparente.
Inclusif	Le ciblage ne doit pas être discriminatoire et doit tenir compte des besoins et des risques spécifiques liés à l'âge, au genre, au handicap et à la diversité. Les processus de ciblage, les critères et les résultats doivent refléter cette approche inclusive à toutes les étapes et répondre de manière adéquate aux besoins spécifiques et aux risques identifiés.
Basé sur des preuves	Les individus/groupes en situation d'insécurité alimentaire, de vulnérabilité économique et présentant des risques de protection spécifiques sont identifiés et sélectionnés sur la base d'informations objectives et de critères d'éligibilité pratiques, afin de leur fournir une assistance qui leur permettra de répondre à leurs besoins alimentaires et autres besoins de base.
Pertinent	La définition des besoins et le choix de l'assistance aux personnes concernées qui en découle reposent sur des analyses approfondies du contexte, des risques, de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité, lesquelles servent également à éclairer les décisions en matière de ciblage. L'approche de ciblage convenue doit être conçue et mise en œuvre conjointement pour le contexte spécifique en question.
Précis	L'objectif du processus de ciblage est d'inclure toutes les personnes concernées éligibles et d'exclure celles qui ne le sont pas. Il s'agit également de proposer des niveaux appropriés d'assistance aux ménages et aux individus en fonction de leurs besoins identifiés. Les critères d'éligibilité doivent être revus et adaptés régulièrement en fonction du contexte et à la lumière de la rétroaction et du suivi.
Cohérent	Le ciblage de l'assistance destinée à répondre aux besoins alimentaires et autres besoins de base doit être coordonné afin de garantir que les besoins sont satisfaits de manière cohérente et équilibrée. Si les autres besoins de base des populations relevant de la compétence du HCR ne sont pas satisfaits, l'aide alimentaire pourrait ne pas être utilisée comme prévu, au détriment de la sécurité alimentaire. La situation de la communauté d'accueil en matière de sécurité alimentaire doit également être examinée et prise en compte afin d'éviter tout conflit potentiel entre les deux groupes.
Proportionné	Les agences doivent s'assurer de transférer la quantité/valeur d'aide adéquate pour répondre aux besoins des personnes concernées. Le coût financier total d'un processus de ciblage doit être examiné par rapport au coût d'une assistance à tous et aux résultats généraux du ciblage en matière de protection.
Transparent	Les personnes concernées doivent être tenues informées par voie de communications, de participation, de processus transparents, de rétroaction et de mécanismes de plainte, lesquels permettent d'identifier les besoins non satisfaits, de détecter les erreurs et de corriger le ciblage si nécessaire. Les informations sur le ciblage – y compris les critères d'éligibilité – doivent être communiquées aux personnes concernées.
Suivi	Le processus de ciblage, les critères d'éligibilité, les risques de protection, les mécanismes d'atténuation des risques et les résultats en matière de sécurité alimentaire doivent être observés pour l'ensemble des personnes concernées et l'approche doit être adaptée si nécessaire.

IV. PROCESSUS DE CIBLAGE

Le processus de ciblage comprend l'évaluation des besoins et des capacités distinctifs des personnes concernées, la définition des critères d'éligibilité et l'identification des personnes éligibles. Il implique un examen détaillé du contexte global, y compris des politiques gouvernementales pertinentes, des biens des personnes concernées et de leur capacité d'accéder aux moyens d'existence et/ou aux marchés. Pour pouvoir revoir l'approche de ciblage et les critères d'éligibilité et les adapter à la situation en cours, il est essentiel de disposer d'un mécanisme de recours, de plainte et de rétroaction et d'effectuer un suivi régulier. Il est également crucial de prévoir un système d'orientation vers des services adaptés, comme des services de protection ou de soins de santé, pour les personnes qui présentent des besoins autres que des besoins alimentaires et des besoins de base. Les parties prenantes doivent participer de près à l'ensemble du processus. Ainsi, le HCR et le PAM identifieront conjointement les mécanismes existants ou établiront des mécanismes multipartites pour une discussion et une prise de décision inclusives en matière de ciblage. Davantage de détails sur le processus seront disponibles dans les Directives opérationnelles conjointes à venir sur le ciblage des interventions visant à répondre aux besoins alimentaires et autres besoins de base.

ÉVALUER LES BESOINS DES PERSONNES CONCERNÉES

Pour que le ciblage soit efficace, il est nécessaire de bien comprendre les vulnérabilités, les besoins et les capacités spécifiques des personnes concernées. Dans des contextes impliquant des réfugiés, le HCR et/ou les pouvoirs publics enregistrent les personnes concernées en vue de les protéger et de comprendre leurs besoins. Les données d'enregistrement offrent un aperçu des besoins (bien que l'étendue des données collectées dépende de la situation). Dans les situations impliquant des réfugiés, pour prendre une décision éclairée quant à l'intervention à mettre en œuvre, le HCR coordonne les besoins multisectoriels et les évaluations spécifiques de protection, ainsi qu'un suivi continu de la protection avec le gouvernement et les partenaires. Le HCR et le PAM évalueront conjointement la sécurité alimentaire, la nutrition et la situation socioéconomique des personnes concernées. L'objectif est de comprendre l'ensemble des besoins alimentaires et autres besoins de base afin de mieux cibler l'assistance et orienter les programmes de subsistance et d'autosuffisance.⁸ Il sera nécessaire de procéder à des évaluations sectorielles supplémentaires, dans des domaines tels que le logement, la santé et l'éducation, pour mieux cibler l'aide sectorielle. En ce qui concerne les évaluations non mises en œuvre conjointement, les Agences partageront les procédures d'évaluation et les résultats entre eux et avec d'autres partenaires, et ce afin d'éviter les doubles emplois et de renforcer l'efficacité.

DECIDER DE LA PERTINENCE DU CIBLAGE

Le ciblage devrait être envisagé le plus tôt possible dans le cycle du programme, sachant qu'en cas d'urgence soudaine, la fourniture d'une assistance à tous (assistance générale) peut être la plus appropriée. Il convient toutefois de reconsidérer la situation et de déterminer dès que possible la faisabilité du ciblage fondé sur les besoins.

Dans certains cas, il se peut que le ciblage ne soit pas approprié ou réalisable en raison de facteurs tels que le coût, la sécurité ou les risques de protection associés au ciblage. La décision de cibler l'assistance doit reposer sur une analyse des facteurs mentionnés, ainsi que sur le contexte et les conditions de sécurité alimentaire et le contexte et les conditions nutritionnels et socioéconomiques, en gardant à l'esprit le principe du « ne pas nuire ».

Dans des situations stables et en collaboration avec les partenaires et les pouvoirs publics, le HCR et le PAM décideront conjointement, par le biais d'évaluations conjointes, comme la JAM ou d'autres processus d'évaluation multi-agences, s'il convient de procéder ou non à un ciblage, qui cibler et quels critères et approches utiliser. La décision de cibler ou non l'assistance devrait être documentée et réexaminée régulièrement (et figurer parmi les caractéristiques standard des JAM).

⁸ Section 3.6 du MA mondial.

SELECTIONNER UNE APPROCHE DE CIBLAGE

En se basant sur une analyse contextuelle conjointe et les objectifs spécifiques de l'assistance, le HCR, le PAM, les autorités locales et, le cas échéant, les partenaires conviendront de l'approche de ciblage la plus appropriée. Les approches types comprennent :

- Ciblage démographique/par catégorisation basé sur des critères de vulnérabilité, tels que les ménages dirigés par des femmes, les ménages avec des enfants de moins de 5 ans, des femmes enceintes et des mères allaitantes ou des personnes handicapées.
- Ciblage géographique axé sur les personnes vivant dans des lieux spécifiques.
- Ciblage communautaire qui implique la participation de la communauté à la définition des critères d'éligibilité et/ou l'identification des bénéficiaires.
- Autociblage en vertu duquel les individus doivent demander une assistance ou choisir eux-mêmes des activités conçues pour attirer les personnes qui, par exemple, possèdent les capacités requises pour certaines activités de subsistance.
- Méthodes statistiques telles que l'évaluation indirecte des ressources.
Souvent, une approche de méthodes mixtes est la plus appropriée.

Quelle que soit l'approche utilisée, le HCR et le PAM veilleront, tout au long du processus de ciblage, à assurer et encourager la participation des personnes concernées sans discrimination et sans distinction d'âge, de genre et autres caractéristiques personnelles. Ces agences consigneront les objectifs, la justification et la finalité du ciblage, en discuteront avec les personnes concernées et les leur communiqueront de manière transparente.

DEFINIR LES CRITERES D'ELIGIBILITE

Une analyse solide est nécessaire pour définir les critères d'éligibilité. Le HCR et le PAM analyseront ensemble les informations provenant des évaluations des besoins, des évaluations sectorielles, des évaluations socioéconomiques, du suivi de la protection ainsi que les données d'enregistrement lors de la détermination des critères d'éligibilité. Le type d'analyse variera d'une opération à l'autre et selon l'approche de ciblage, en fonction de la disponibilité et de la fiabilité des données d'enregistrement et autres. Les décisions devraient également s'appuyer sur les expériences et les apprentissages antérieurs et, le cas échéant, être prises de concert avec les autorités.

En général, les critères d'éligibilité doivent être :

- SMART, c.-à-d. spécifiques, mesurables/identifiables, partagés, pertinents et limités dans le temps (Specific, Measurable/identifiable, Agreed, Relevant and valid for a period of Time) ;
- Pratiques sur le plan opérationnel (par ex. en utilisant, chaque fois que possible, des indicateurs démographiques des ménages inscrits dans *proGres* – le système d'enregistrement et de gestion des dossiers du HCR – afin de réduire au minimum le besoin de collecte de données supplémentaires) ;
- Fondés sur des évaluations conjointes des besoins, des exercices de suivi et des examens et associés à l'insécurité alimentaire, à la nutrition, à la vulnérabilité économique, à l'autosuffisance, aux besoins spécifiques de protection ; et
- Acceptés par les deux agences, le gouvernement, les personnes concernées, ainsi que par les parties prenantes et les partenaires concernés.

Sur la base des résultats du suivi et de la collaboration avec les personnes concernées, les cas individuels présentant des vulnérabilités de protection spécifiques mais exclus de l'assistance ciblée seront examinés par les deux agences pour s'assurer que leurs besoins sont satisfaits.

Les bureaux de pays du HCR et du PAM qui ne sont pas en mesure de mettre au point ou de convenir de méthodes de ciblage ou de critères d'éligibilité communs doivent solliciter un appui technique auprès de leurs bureaux régionaux ou de leur siège.

PRECISION DES CRITERES D'ELIGIBILITE : MECANISMES D'EXAMEN ET DE RETROACTION

Le but d'une approche de ciblage est d'identifier avec précision les personnes qui ont besoin d'aide et celles qui n'en ont pas, afin de maximiser l'efficacité de l'assistance. Étant donné que le choix des bénéficiaires pouvant prétendre à une assistance ciblée repose sur un ensemble standard de critères, il se peut que des erreurs surviennent. C'est pourquoi il est nécessaire de prévoir des mécanismes solides de suivi, de plainte et de rétroaction pour identifier et corriger les erreurs et se prononcer sur l'efficacité des critères d'éligibilité. Avec les partenaires et les personnes concernées, le HCR et le PAM examineront les informations issues des mécanismes de suivi et de rétroaction et régleront les problèmes soulevés. En particulier, les méthodes de ciblage et/ou les critères d'éligibilité seront adaptés pour garantir que ceux qui en ont besoin sont inclus dans l'assistance appropriée.

En cas d'approches d'autociblage, des mesures seront prises pour s'assurer que les personnes qui présentent le plus de besoins sont mobilisées et ont la possibilité, les moyens et/ou la capacité de demander une assistance.

Une fois le ciblage effectué, le HCR et le PAM suivent ensemble la situation des bénéficiaires et des non-bénéficiaires de l'aide alimentaire et de l'aide destinée à répondre aux autres besoins de base.

PARTAGE DES DONNEES POUR LE CIBLAGE

Le HCR et le PAM analyseront ensemble les informations et les données disponibles – y compris les aspects contextuels, opérationnels et de protection – afin de comprendre les besoins des personnes concernées.

Différents types de données et d'informations sont nécessaires pour analyser la situation, évaluer les besoins et définir les critères d'éligibilité pour le ciblage ainsi que pour la mise en œuvre et le suivi. Les agences partageront les données pertinentes conformément à l'Addendum sur le partage des données au MA mondial, et ce afin de faciliter le processus de ciblage et d'éviter les doubles emplois, tout en tenant dûment compte des politiques et lignes directrices institutionnelles respectives sur la protection des données⁹, en particulier du fait que :

La nécessité des données en question est légitime et équitable aux fins des actions pertinentes.

La nécessité des données en question est spécifiée, nécessaire et proportionnelle.

Les droits du sujet des données sont respectés.

Les données doivent être traitées avec la confidentialité et la sécurité nécessaires et supervisées de manière responsable.

⁹ Politique relative à la protection des données du HCR : <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5bf7c99c4>,
Politique relative à la protection des données du PAM : <https://docs.wfp.org/api/documents/e8d24e70cc11448383495caca154cb97/download/>

MISE EN ŒUVRE DES PRINCIPES

Les agences s'engagent dans un processus conjoint de ciblage des interventions visant à répondre aux besoins alimentaires et autres besoins de base des personnes concernées. Compte tenu de la diversité des capacités opérationnelles et des cycles de programme, il se peut qu'il ne soit pas possible ou réaliste de réaliser conjointement chaque étape du processus de ciblage. Toutefois, les agences s'engagent à prendre des décisions conjointes tout au long du processus de ciblage, en se fondant sur une approche axée sur la protection et basée sur des preuves et à l'appui de plans d'action conjoints. Si nécessaire, les Bureaux régionaux et le Siège aideront les Représentants de pays dans ce processus. Des directives opérationnelles conjointes sur le ciblage des interventions visant à répondre aux besoins alimentaires et autres besoins de base sont en cours de préparation. Elles aideront les opérations de pays à organiser le ciblage sur la base de ces principes.

HCR / PAM/ Décembre 2017

Filippo Grandi
Haut Commissaire, HCR

David Beasley
Directeur exécutif, PAM