



Evaluation stratégique à mi-parcours de la

# Facilité en faveur des réfugiés en Turquie

2016-2019/2020

## Résumé analytique



La Facilité en faveur des réfugiés en Turquie (la Facilité) est un dispositif financier de 6 milliards d'euros, destiné au partage de la charge de l'accueil, par la Turquie, de presque quatre millions de réfugiés. Composée de deux tranches, elle constitue le cadre de la coordination de l'action de l'UE vis-à-vis de l'afflux des réfugiés en Turquie. La Facilité se concentre sur l'aide humanitaire, la protection, l'éducation, l'accès aux soins de santé, le soutien socio-économique et la gestion des flux migratoires.

### Objectif et portée de l'évaluation

L'évaluation stratégique à mi-parcours de la Facilité en faveur des réfugiés en Turquie est régie par la Décision C(2015)9500 de la Commission, en vertu de laquelle la Commission européenne (CE) doit procéder, en totale coordination avec les États membres, à une évaluation de la première période de la Facilité avant le 31 décembre 2021<sup>1</sup>. L'objectif de cette évaluation est de :

- fournir une évaluation globale de la performance de la Facilité à ce jour, se concentrant sur les résultats intermédiaires mesurés par rapport aux objectifs ; et
- présenter les leçons qui ont été tirées ainsi que des recommandations réalisables, afin d'améliorer les actions et stratégies actuelles et futures.

L'évaluation couvre la période de conception, d'élaboration et de mise en œuvre de la première tranche, depuis sa création, à la fin de 2015, jusqu'au début de l'année 2021. Elle comprend également une analyse subsidiaire de l'impact de la pandémie mondiale du COVID-19 sur les réfugiés en Turquie. Les recommandations sont prospectives et, compte tenu de la nature stratégique de l'exercice, ne se limitent pas strictement à la seule première tranche.

### Contexte

L'année de publication de cette évaluation marque malheureusement une décennie de guerre civile en Syrie. Au cours de cette période, l'impact du conflit sur la région ainsi que sur les pays voisins a été profond. En effet, la Turquie est devenue le plus grand pays d'accueil de réfugiés au monde. L'approche de ce pays s'est révélée généreuse et progressiste. Les réfugiés ont accès aux soins de santé et à l'éducation, tout en jouissant d'une importante liberté de circulation. En soutien à ces politiques progressistes, l'Union européenne a mis sur pied l'un des plus importants programmes d'aide aux réfugiés, comprenant notamment le plus large programme humanitaire jamais réalisé à ce jour d'aides directes en espèces inconditionnelles, ainsi que le soutien au gouvernement dans la prestation des services susmentionnés. Depuis 2011, la Turquie a connu des turbulences politiques et économiques. De surcroît, l'impact économique de la pandémie mondiale s'annonce sévère. Tout au long de cette période, et malgré des relations politiques souvent délicates entre l'UE et la Turquie, le soutien de l'UE aux réfugiés s'est avéré inébranlable.

1 [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/c\\_2018\\_1500\\_f1\\_commission\\_decision\\_en\\_v11\\_p1\\_968650.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/c_2018_1500_f1_commission_decision_en_v11_p1_968650.pdf)

## Méthodologie

L'évaluation se fonde sur des bases théoriques et repose largement sur la pratique courante de la Direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR). L'évaluation s'est articulée en quatre phases et a utilisé, comme base d'informations fiables, quatre vastes études sectorielles. L'évaluation a permis de recueillir des données primaires qualitatives et quantitatives, ainsi que d'examiner et analyser des données existantes, notamment par une étude exhaustive de la documentation et de la littérature disponibles. 557 entretiens au total ont été effectués avec des informateurs clés ; une enquête en ligne a été menée auprès de 365 bénéficiaires ; les données existantes relatives aux ménages et provenant du programme Emergency Social Safety Net (ESSN) ont été analysées, y compris une nouvelle analyse des entretiens qualitatifs avec les ménages ; et l'équipe a recueilli des informations par l'entremise des médias sociaux. L'analyse des données a combiné l'analyse de contribution adaptée aux études sectorielles et l'analyse de méthodes mixtes pour les questions stratégiques (via la matrice d'évaluation et ses sous-composantes). Toutes les preuves ont été codées sur la base des questions au moyen d'un logiciel d'étude et des méthodes statistiques normalisées ont été utilisées pour l'ensemble des données quantitatives. Les résultats ont été largement triangulés et validés par une série de séminaires, réunions de rétroaction et simulations de crise.

L'évaluation a rencontré deux obstacles importants. Le premier volet de recherche sur le terrain a été interrompu par la pandémie de COVID-19, ce qui a contraint à poursuivre la collecte de données à distance. Ce problème a pu être partiellement surmonté grâce aux méthodes novatrices de collecte de données. Le deuxième obstacle a été l'indisponibilité de données sur les résultats. Il a été possible de trouver par le biais d'autres sources une certaine quantité de données substitutives, même si parfois cela était loin d'être idéal.

## Conclusions principales

La Facilité en faveur des réfugiés en Turquie a contribué de manière audacieuse et significative au bien-être des réfugiés syriens et d'autres personnes fuyant le conflit dans la région. Elle a également été un symbole de solidarité et de soutien pour l'État et le peuple turcs qui ont si généreusement accueilli le plus grand nombre de réfugiés au monde.

Cette évaluation a permis de constater que la Facilité a été sans précédent tant dans son ampleur que dans sa portée ; elle a été mobilisée rapidement après l'accord entre les États membres et la Turquie. Les États membres soutiennent fermement la Facilité. Son ampleur et l'échelle à laquelle ce dispositif a été déployé ont permis à l'Union européenne d'avoir un impact que les États membres n'auraient pas pu avoir seuls (ni d'ailleurs la Commission seule, sans la contribution de chaque État membre).

À la fin de la période de mise en œuvre de la première tranche, la Facilité subvenait systématiquement, par l'intermédiaire de l'ESSN, aux besoins fondamentaux de 1,75 millions de réfugiés. C'est la principale contribution à la préservation des moyens de subsistance des réfugiés en Turquie ainsi qu'à la cohésion sociale. Des données fiables indiquent en outre que la Facilité a évité une dégradation de la situation économique et des stratégies d'adaptation négatives. Ce dispositif a également contribué de manière essentielle aux efforts du gouvernement de fournir des soins de santé et l'éducation aux réfugiés, permettant ainsi à l'État d'atteindre cette capacité plus rapidement qu'il ne l'aurait fait autrement.

Aussi bien en matière de santé que d'éducation, le financement de la Facilité a contribué à l'intégration des réfugiés dans le système gouvernemental. Les obstacles à l'éducation ont été levés par plusieurs mesures : les cours de rattrapage et de soutien, des cours de turc et le Transfert conditionnel de fonds pour l'éducation ou le Conditional Cash Transfer for Education (en abrégé, CCTE) qui est hautement apprécié. En outre, la capacité supplémentaire en soins de santé primaires a été accrue grâce à des investissements dans les hôpitaux et leur personnel.

Les réfugiés indiquent être très satisfaits des services fournis, notamment dans le cadre de l'ESSN mais aussi en matière d'éducation et de santé. Quarante pour cent des ménages interrogés au début de l'année 2020 ont déclaré qu'ils n'avaient pas besoin d'autres services (en plus des soins de santé, de l'éducation et de l'ESSN).

La Facilité a également beaucoup investi dans la protection des réfugiés, principalement en soutenant la nouvelle Direction générale de la gestion des migrations (DGMM) et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) pour l'enregistrement des réfugiés. L'enregistrement ouvre l'accès aux services et à la protection juridique, et le pourcentage élevé d'enregistrements (plus de 90 % après la deuxième année) représente une grande réussite. La Facilité a également soutenu des services spécialisés en matière de protection et a étendu la portée des mesures déjà en place.

Bien que la couverture des soins de santé et la fréquentation scolaire soient élevées, et malgré des progrès importants en matière de scolarisation, 400 000 enfants ne sont toujours pas scolarisés. Nonobstant le soutien important de la Facilité, des obstacles limitent toujours l'accès aux soins de santé. Dans le domaine complexe de la santé mentale, les besoins des réfugiés n'ont pas encore été entièrement pris en compte.

De plus, la chute de la lire turque et, plus récemment, la crise du COVID-19, ont mis en péril les acquis précédents au niveau des revenus des ménages. Certains individus vulnérables n'ont pas bénéficié de l'ESSN à cause des critères de ciblage démographique. Ceux-ci ont été mis en place pour permettre une extension rapide du programme, mais ont aussi eu pour résultat que certaines personnes qui auraient certainement eu besoin du transfert en espèces n'ont pas pu en bénéficier. Plusieurs mesures ultérieures avaient pour but de corriger cette situation mais ces dernières n'ont pas entièrement résolu le problème.

Il est probable que les personnes ne bénéficiant pas de la Facilité et de l'aide turque sont avant tout les réfugiés qui ne restent pas dans leur province d'enregistrement. Les réfugiés doivent rester dans leur province d'enregistrement pour pouvoir bénéficier des services, mais beaucoup d'entre eux ont déménagé pour trouver du travail. L'ESSN n'a pas été conçu pour couvrir tous les besoins essentiels, mais plutôt comme complément au revenu ; il faut noter que 70 % des revenus des ménages proviennent d'une activité professionnelle. L'accès au marché du travail formel étant limité (il est autorisé mais il n'y a pas assez d'emplois et les obstacles à l'entrée sont significatifs), la plupart des réfugiés travaillent de manière informelle dans les plus grandes villes. Dans les provinces frontalières du sud, où la plupart des réfugiés sont enregistrés, il n'y a pas de travail. Les réfugiés sont donc confrontés au choix soit de se déplacer pour travailler soit de rester afin d'accéder aux services. Cela a entraîné l'impossibilité d'un nombre considérable de réfugiés « hors province » de bénéficier de l'aide de la Facilité et du gouvernement. Les travailleurs agricoles saisonniers font également partie de cette catégorie. D'ailleurs, depuis la fin de 2019, les réfugiés non-syriens ne sont pas admissibles aux soins de santé gratuits après un an dans le pays (à l'exception de quelques personnes plus vulnérables). Résoudre ces problèmes d'exclusion d'une manière sensible et politiquement acceptable est un défi majeur pour la Turquie et un domaine dans lequel l'UE pourrait fournir un soutien supplémentaire.

La Facilité est devenue un modèle pour la façon dont elle a combiné aide humanitaire et aide au développement, et pour la manière dont elle a travaillé avec le gouvernement. Elle a constitué une réponse rapide et efficace, mais qui, à certains égards, n'a pas pu évoluer. La mise en place d'un mécanisme de coordination des instruments existants a permis une intensification rapide, comme nous l'avons remarqué précédemment. Un petit secrétariat a procuré la souplesse nécessaire, mais les arrangements stratégiques et de gouvernance ont représenté une contrainte. Les domaines d'intervention ont été définis tôt, au début de la Facilité, laissant peu de place à une réorientation majeure.

La Facilité a également été limitée par les modalités de mise en œuvre dont elle disposait, bien qu'elle ait réussi à s'accommoder pour fonctionner avec ces paramètres. Les modalités de mise en œuvre de l'un des principaux instruments de financement utilisés, l'Instrument d'aide de préadhésion (IAP), ont été fixées au début de la conception de la Facilité, en ayant recours à une gestion directe et indirecte. La gestion directe est un outil exigeant et les ministères compétents estiment que le processus est difficile. D'après les résultats de l'évaluation, la gestion directe assure une excellente supervision et il n'y avait pas d'autres options disponibles pour le type d'assistance requis. Toutefois, la Commission pourrait se demander si de telles modalités sont appropriées dans des contextes de crise ou qui impliquent des réfugiés.

L'évaluation a permis de constater que la Facilité respectait bien les politiques de la Commission, et la plupart de la réponse constitue une pratique exemplaire. En particulier, la Turquie est un excellent exemple de la communication Lives in Dignity, bien que cette dernière ait été approuvée après la création de la Facilité. Nonobstant un bon alignement avec les politiques de la CE en matière d'égalité femmes-hommes, l'évaluation a révélé qu'une stratégie spécifique en matière d'égalité entre les sexes aurait été appropriée, compte tenu de l'ampleur du programme. Cela demeure une priorité, tout comme une vision plus cohérente de la meilleure façon de soutenir les communautés d'accueil.

La planification de la transition entre les volets d'urgence et de développement s'est accélérée après le rapport de 2018 de la Cour des comptes européenne. Toutefois, l'incertitude sur la durée et l'ampleur du soutien futur de l'UE a entravé la nouvelle planification. Les services d'éducation et de santé, dans leur majeure partie, n'ont pas été affectés par cette incertitude puisque le gouvernement s'est engagé à fournir ces services indépendamment de l'aide extérieure. Cependant, pour les programmes entièrement soutenus par l'UE, tels que l'ESSN et le CCTE, l'avenir est beaucoup moins clair. Une subvention directe avec le ministère de la Famille, du Travail et des Services sociaux (MoFLSS) dans la deuxième période de la Facilité offre une voie d'avenir, au moins partiellement, bien que cela ne soit pas à l'échelle de l'ESSN. L'ESSN a joué un rôle crucial pour la stabilité et continue de le faire en période de difficultés économiques. Les interventions en matière de protection des réfugiés doivent également être poursuivies, compte tenu des besoins permanents de certaines catégories particulièrement vulnérables.

Deux éléments du portefeuille de la Facilité n'ont pas progressé aussi rapidement ou efficacement que prévu : les constructions et le soutien socio-économique. Les raisons de ces retards sont bien comprises et l'évaluation émet quelques recommandations sur la façon de recentrer le travail sur le plan socio-économique en particulier.

## Évaluation globale

L'ampleur et la portée de la Facilité ont été sans précédent. Elle a en outre été mobilisée rapidement et répondu amplement aux besoins des réfugiés. Elle a apporté une aide majeure pour subvenir aux besoins fondamentaux de ces derniers et permis au gouvernement de développer plus rapidement qu'il ne l'aurait fait les services de santé et d'éducation. La Facilité a bien collaboré avec ses partenaires gouvernementaux, malgré des modalités parfois difficiles, et a fait preuve de soutien et de solidarité envers les réfugiés en Turquie. Bien que la transition de l'urgence humanitaire au développement se soit faite en grande partie sans entraves, l'incertitude sur les financements futurs a compromis la possibilité d'une planification efficace. Cela devrait être résolu rapidement.

## Conclusions

1. L'ampleur et la portée de la Facilité ont été sans précédent, et elle a été mobilisée rapidement.
2. La Facilité a largement répondu aux besoins des réfugiés, et a été orientée de façon relativement efficace.
3. La Facilité constitue un modèle pour les opérations en faveur des réfugiés car elle combine aide humanitaire et aide au développement de façon satisfaisante.
4. La Facilité a établi un partenariat très productif avec la Turquie, en contribuant avec des capacités additionnelles.
5. La Facilité s'est avérée largement cohérente avec les politiques clés de l'UE.
6. La mise en place de la Facilité a permis une intensification rapide, toutefois sa cohérence stratégique n'a pas été optimale.
7. L'approche de la Facilité pour les communautés d'accueil et pour certains groupes clés a été inégale, et il reste encore du travail à accomplir pour atteindre certaines catégories de personnes les moins susceptibles d'accéder aux aides.
8. Les limitations de la Facilité ont été déterminées par les modalités dont elle disposait.
9. Le suivi programmatique a été amélioré tout au long de la durée de la Facilité et a parfois été utilisé pour renforcer la programmation.
10. Le soutien au développement économique s'est révélé être l'intervention la moins avancée jusqu'à présent, et les constructions ont été retardées.

## Recommandations

L'évaluation présente les recommandations suivantes à la Commission européenne. Elles doivent être mises en œuvre en étroite coopération avec le gouvernement de la République de Turquie.

### Groupe 1

#### Portée (couverture, ciblage et groupes marginaux)

1. Améliorer l'accès aux services pour les réfugiés mal desservis.
2. Atténuer l'impact des tensions sociales croissantes sur la vie des réfugiés en Turquie.
3. Développer une stratégie spécifique d'intégration du genre dans le cadre du soutien futur de l'UE aux réfugiés en Turquie, en s'appuyant sur le GAP III et les autres textes-cadres sur le genre de la CE.

### Groupe 2

#### Stratégie (stratégie et travail collaboratif)

4. Si un financement futur de l'UE pour les réfugiés en Turquie est mis en place, mettre à jour la note conceptuelle stratégique sur la base de cette évaluation et d'autres analyses, et concentrer le financement futur sur des mesures facilitant une transition progressive du soutien de l'UE à l'aide turque.
5. Reconcevoir la gouvernance stratégique de tout futur financement externe pour les réfugiés en fonction des leçons tirées jusqu'à présent. Dans le cas où des recettes affectées externes seraient mobilisées, il faudra réorienter les responsabilités du Comité de Pilotage actuel vers la supervision et encourager la participation des États membres aux structures de travail techniques.

## Groupe 3

### Gestion (structure, partenariats, modalités et S&E)

6. En cas de mise à disposition d'un nouveau financement de l'UE pour les réfugiés en Turquie, revoir la structure de mise en œuvre de la Facilité afin d'optimiser les lignes directrices en matière de gestion et de réalisation de rapports et de renforcer les capacités sur le terrain, y compris dans les provinces clés.
7. Renforcer le système de collecte de données, d'analyse et de mesure des résultats afin d'informer la prise de décisions stratégiques et la redevabilité.

## Groupe 4

### Recommandations stratégiques pour chaque secteur

8. Mettre davantage l'accent sur l'intégration des étudiants réfugiés dans les classes.
9. Intégrer les soins de santé aux migrants dans le système de santé publique.
10. Poursuivre le soutien en espèces pour répondre aux besoins fondamentaux, en donnant la priorité aux réfugiés les plus vulnérables et en s'alignant avec le soutien offert aux citoyens turcs.
11. Remanier les programmes de soutien économique pour les adapter aux réalités actuelles de l'économie et du marché du travail.
12. Renforcer l'intégration des actions de protection dans l'ensemble des interventions de la Facilité.