



MOPAN

Réseau d'évaluation de la
performance des organisations
multilatérales (MOPAN).

Note de synthèse

**L'Office du Haut
Commissaire des Nations
Unies pour les réfugiés
(UNHCR)**

2014



MOPAN

Résumé

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation de L'Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), menée par le Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN). Les rapports du MOPAN évaluent quatre dimensions de l'efficacité de gestion (la gestion stratégique, la gestion opérationnelle, la gestion des relations et la gestion des connaissances). Ils fournissent également une évaluation de la pertinence de l'organisation et des progrès réalisés en matière de rapports sur les résultats de ses opérations humanitaires, ainsi que des instantanés de la performance de l'UNHCR dans chacun des cinq pays de l'enquête.

Le HCR a été créé par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1950, en reconnaissance de la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies de protéger les réfugiés au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Depuis lors, les résolutions de l'Assemblée générale et le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC), ont développé le mandat du HCR en affinant ses responsabilités à l'égard des réfugiés et des demandeurs d'asile, en formalisant ses fonctions concernant les rapatriés et les apatrides, et en lui conférant l'autorité de s'engager sous certaines conditions auprès des déplacés internes.

L'Assemblée générale des Nations Unies et l'ECOSOC ont établi des directives politiques pour l'organisation. Un Comité exécutif (ExCom) des États membres (actuellement 94), exerce des fonctions exécutives et consultatives qui comprennent l'examen et l'approbation des programmes et du budget biennal de l'Organisation, et autorisent le Haut Commissaire à réaliser des appels de fonds. Le Haut Commissaire est nommé par l'Assemblée générale, et est responsable de la direction et du contrôle de l'organisation. Il rend compte annuellement à l'ECOSOC et à l'Assemblée générale sur les activités du HCR.

Le HCR siège à Genève et opère dans 123 pays avec un effectif de plus de 9 000 fonctionnaires. Les fonctions administratives centralisées sont gérées par le Centre de services globaux à Budapest.

Le plan stratégique du HCR (l'Appel global) comprend un ensemble de priorités stratégiques globales (GSP) qui soulignent les domaines fondamentaux dans l'exécution de son mandat de protection, d'assistance et de recherche de solutions permanentes pour les réfugiés et autres personnes concernées. L'actuel plan stratégique du HCR (2014-2015) comprend huit priorités stratégiques opérationnelles et un ensemble de priorités de soutien et de gestion pour améliorer l'efficacité organisationnelle (par exemple, la reddition de compte financière, la protection, la coordination humanitaire, la gestion axée sur les résultats, et la préparation et intervention en situation d'urgence).

Le HCR perçoit une petite subvention annuelle du budget ordinaire des Nations Unies qui permet de couvrir partiellement sa gestion et ses coûts administratifs, et obtient la majeure partie de son financement des contributions volontaires des gouvernements donateurs, d'institutions intergouvernementales, d'organisations non gouvernementales et du secteur privé (les entreprises, les fondations et les citoyens).

En 2006, le HCR a lancé un processus de réforme interne de grande envergure, afin d'accroître son efficacité et améliorer sa prestation. Au cours des dernières années, le HCR a cherché à consolider et affiner les réformes, en mettant l'accent sur la planification et la budgétisation axées sur les résultats, la régionalisation, la gestion des ressources humaines, l'appui aux opérations et la supervision et reddition de comptes.

Évaluation du MOPAN

Le MOPAN a mené une première évaluation du HCR en 2011.

L'évaluation de 2014 se base sur les données recueillies grâce à une enquête menée auprès des parties prenantes, à une analyse de documents, et à des entretiens avec le personnel de l'organisation. L'enquête a visé les partenaires directs du HCR, les donateurs du MOPAN au sein des pays et de l'administration centrale, ainsi que les organisations paires et les gouvernements des pays où le HCR mène des opérations. Cinq pays ont été concernés par cette enquête du MOPAN : le Bangladesh, la République démocratique du Congo, l'Équateur, le Kenya, et la Tanzanie.

Un total de 214 participants a répondu à l'enquête (34 donateurs du MOPAN au sein de l'administration centrale, 34 donateurs du MOPAN basés dans les pays, 78 partenaires directs, 19 représentants des gouvernements hôtes et 49 représentants d'organisations paires). L'analyse de documents a englobé plus de 400 documents et les entretiens ont été menés auprès de 24 membres du personnel du HCR au sein de l'administration centrale et 10 des bureaux de pays.

Les principaux résultats de l'évaluation institutionnelle du HCR sont résumés ci-dessous :

Principaux résultats

Gestion stratégique

Le MOPAN a établi cinq indicateurs clés de performance (ICP) dans le domaine de la gestion stratégique pour évaluer le leadership d'une organisation en matière de résultats et de capacités d'élaboration et de suivi de stratégies institutionnelles et nationales qui reflètent les bonnes pratiques en matière de gestion des résultats.

Le HCR est considéré comme une organisation dont la haute direction et les valeurs mettent particulièrement l'accent sur l'atteinte des résultats humanitaires. Depuis l'examen du MOPAN de 2011, le HCR a pris des mesures pour intégrer la gestion axée sur les résultats, mais des efforts supplémentaires restent encore à fournir pour soutenir son application effective dans les opérations du HCR.

Parmi les quatre priorités transversales examinées par le MOPAN, la performance du HCR a été jugée « élevée » dans les domaines de l'intégration de l'égalité des sexes et de la préparation et réponse dans les situations d'urgence. Son soutien à la durabilité environnementale et sa bonne gouvernance ont, quant à elles, reçu des évaluations mitigées. Il est important de souligner que les critères du MOPAN examinent les politiques et les stratégies de l'organisation dans ces domaines, et non leur mise en œuvre.

Les stratégies de pays du HCR sont basées sur des évaluations fiables des besoins et fournissent des liens de cause à effet depuis les contributions et jusqu'aux réalisations/produits. La conception, le financement et la mise à jour des plans d'urgence souffrent néanmoins de lacunes considérables.

L'examen du MOPAN a identifié plusieurs limites dans la performance de la gestion stratégique du HCR. L'une a trait à la façon dont l'organisation traduit son mandat dans les priorités et objectifs opérationnels. Bien que le HCR ait un mandat clair, qui a été salué par les parties prenantes, l'examen des documents a cependant mis en évidence plusieurs ambiguïtés dans sa stratégie institutionnelle (l'Appel global), car celle-ci n'explique pas clairement la logique des éléments présentés (par exemple le choix des GSP, les indicateurs proposés), ni le lien entre l'Appel global et le cadre de résultats, et entre les GSP et les domaines d'intervention prévus. Ces omissions limitent la clarté et l'utilité de l'Appel global dans son rôle d'orienter le HCR pour la mise en œuvre de son mandat stratégique. Bien que certaines de ces informations soient brièvement présentées dans

d'autres documents, des explications sont nécessaires dans le document de l'Appel global lui-même afin que la stratégie soit compréhensible et complète.

Une deuxième limite concerne une déconnexion entre la nature courte de la stratégie institutionnelle (deux ans) et les contextes des réfugiés qui se prolongent et dans lesquels le HCR et d'autres organisations humanitaires sont de plus en plus impliqués. Ces contextes nécessitent des plans et des engagements stratégiques à plus long terme pour soutenir la réalisation de solutions durables pour les réfugiés et autres personnes concernées.

Une troisième limite concerne la façon avec laquelle le HCR relie son cadre de résultats institutionnel à son plan stratégique. Le HCR possède une architecture des résultats complexe qui comprend un cadre de résultats institutionnel, des GSP, et des cadres de résultats émergents destinés aux programmes globaux du HCR et à certaines divisions techniques de l'administration centrale. La multiplicité des cadres crée des difficultés pour le suivi, l'élaboration de rapports et l'analyse de la performance du HCR à l'échelle de l'ensemble de l'organisation.

Gestion opérationnelle

Le MOPAN a établi huit indicateurs clés de performance dans le domaine de la gestion opérationnelle afin de déterminer la performance d'une organisation dans la gestion de ses opérations et de garantir ainsi la reddition de comptes organisationnelle en matière de ressources et de résultats.

L'évaluation a révélé que, de manière générale, que la plus grande force du HCR en matière de gestion opérationnelle résidait dans sa délégation continue de l'autorité pour la prise de décision opérationnelle et de gestion au niveau des pays et, au cours des dernières années, au niveau des bureaux régionaux. La délégation de l'autorité avait été considérée comme un point positif lors de l'examen du MOPAN de 2011 et de 2014 et le HCR prévoit de continuer à poursuivre les objectifs de décentralisation. Toutefois, certaines parties prenantes ont exprimé leur préoccupation quant à la surcharge dont souffre le siège du HCR ainsi que pour les ressources destinées à soutenir les opérations sur le terrain et à assurer les contrôles internes.

Un autre point fort opérationnel du HCR est la conformité de ses processus d'audits externes aux normes internationales reconnues à l'échelle de l'organisation et aux niveaux des pays et des projets.

Les résultats des examens de 2011 et de 2014 sont cohérents en termes de gestion des ressources humaines. Le HCR a été salué pour ses processus de sécurité et son code de conduite du personnel, mais un système d'évaluation de la performance du personnel, qui relie cette performance du personnel aux possibilités de développement de carrière plus transparent est nécessaire. Le HCR prévoit de réviser son système de gestion et d'appréciation de la performance (PAMS) en 2014/2015. L'examen des documents a estimé que la performance du HCR dans le domaine des pratiques et systèmes de protection du personnel était très « élevée ».

Bien que les parties prenantes aient reconnu que le HCR était un ardent défenseur des principes humanitaires, les documents de l'organisation, ne mettent pas l'accent sur ces principes et l'organisation n'a pas établi de système de reddition de comptes pour leur application ou suivi.

Parmi d'autres domaines qui nécessitent une attention particulière, nous pouvons citer : le suivi des dépenses par les résultats aux niveaux opérationnels et organisationnels (une autre constatation de l'examen du MOPAN de 2011), des processus plus transparents pour la hiérarchisation des allocations et des décisions de financement au niveau des pays, le suivi des programmes peu performants, et le suivi de la performance en matière de recommandations des évaluations.

Le HCR a pris des mesures pour appliquer les principes de son Programme pour la transformation, et prévoit de d'aller de l'avant dans ce sens. Cependant, il a fait peu de progrès dans la réponse à l'examen quadriennal complet.

Gestion des relations

Le MOPAN a établi quatre indicateurs clés de performance dans le domaine de la gestion des relations, qui se réfèrent à la façon dont l'organisation travaille avec les autres.

La gestion des relations est un domaine de performance fondamental pour le HCR compte tenu du large consensus nécessaire aux opérations en faveur des réfugiés de manière générale, et au vu de la dépendance croissante vis-à-vis des partenaires pour la mise en œuvre du programme. Ce domaine est également crucial à cause de l'importance croissante de la collaboration, de la coordination, de la communication et des actions conjointes menées par les acteurs de l'assistance humanitaires (aussi bien les partenaires pour la mise en œuvre que les partenaires opérationnels), pour répondre plus efficacement aux besoins des réfugiés et autres personnes concernées, notamment les déplacés internes.

L'examen des documents et/ou l'enquête ont identifié des faits marquants positifs, parmi lesquels : la capacité du HCR à répondre rapidement à l'évolution des circonstances, la qualité de son dialogue politique, son utilisation du plaidoyer pour améliorer la protection des réfugiés et autres personnes concernées, et ses procédures, que les participants ont généralement considérées comme faciles à suivre.

Les participants à l'enquête ont estimé que la performance du HCR était « adéquate » en matière d'engagement avec des partenaires dans le dialogue politique et en faveur du soutien au développement des capacités. Le HCR est un contributeur actif aux plans et appels inter-agences et collabore avec les principaux partenaires opérationnels (tels que le Programme alimentaire mondial) à différents stades du cycle de la programmation humanitaire. L'examen des documents a noté des variations dans la clarté des modalités de suivi et d'évaluation avec ses partenaires. Les mesures prises par le HCR avec ses partenaires depuis 2011, et visant à clarifier et améliorer les relations de partenariat, les pactes et les accords (sous l'égide du Cadre amélioré pour les partenaires de mise en œuvre) sont encourageantes.

Des investissements continus du HCR en faveur de la gestion des regroupements (ou clusters) et plus de temps sont nécessaires pour apporter des améliorations tangibles dans la façon dont les regroupements sont dirigés ou codirigés par le HCR, et comment l'organisation se coordonne avec d'autres partenaires opérationnels. Les récentes mesures prises pour formaliser l'interface pour la reddition de comptes entre la la coordination du HCR pour les réfugiés et la coordination plus élargie du Bureau de la coordination des affaires humanitaires sont prometteuses.

Gestion des connaissances

Le MOPAN a établi trois indicateurs clés de performance pour examiner les mécanismes de retour d'informations et les rapports d'une organisation ainsi que des stratégies d'apprentissage qui facilitent l'échange d'informations sur les connaissances et sur la performance. La capacité d'une organisation à capturer et utiliser efficacement les connaissances pour atteindre ses résultats escomptés est un facteur important dans sa pertinence et son succès continu (le concept d'organisation apprenante).

Les parties prenantes interrogées ont estimé que la gestion des connaissances du HCR était généralement « adéquate ». L'examen des documents a révélé que la fonction d'évaluation de l'organisation a accompli beaucoup de choses en dépit de ressources financières modestes, mais il a également identifié plusieurs domaines pouvant être améliorés. Bien qu'il existe des preuves de l'engagement du HCR pour faire face aux insuffisances, les données ont soulevé des questionnements quant à la capacité du HCR à répondre aux limitations sans ressources adéquates, sans soutien de la direction et sans un accroissement de l'indépendance structurelle de la fonction d'évaluation. De son côté, l'examen des documents a également signalé plusieurs domaines pouvant être améliorés dans la manière dont le HCR informe sur sa performance (en particulier en termes de résultats et d'impacts au niveau de l'ensemble de l'organisation) et dans la manière dont il capte et

utilise les enseignements pour renseigner les processus et les programmes de travail de l'organisation. Ces deux points avaient été soulignés par l'examen du MOPAN de 2011.

Pertinence du HCR et résultats humanitaires

Les résultats du HCR sont pertinents pour les parties prenantes dans les environnements complexes dans lesquels ils opèrent. Au fil du temps, le HCR s'est adapté pour garantir la protection et les droits du nombre croissant de réfugiés et autres personnes concernées. L'organisation a la réputation d'avoir un bon leadership pour réunir les ONG, les agences paires des Nations Unies, les experts, et les États, afin d'aider à fixer les priorités mondiales. Les données de perception et documents consultés sur les pratiques du HCR, présentent des preuves que l'organisation poursuit des résultats pertinents à son mandat, alignés avec les tendances et les priorités humanitaires mondiales et qui répondent aux besoins et priorités des bénéficiaires.

Les participants à l'enquête du MOPAN et les rapports globaux du HCR indiquent que celui-ci a fait des progrès pour l'atteinte de ses résultats à l'échelle de l'organisation. Toutefois, les pratiques actuelles des rapports et l'absence de preuves documentées sur les contributions de l'organisation aux résultats, rend difficile d'avoir une image claire et complète de ces réalisations. Cela est dû à la communication partielle sur les résultats institutionnels, la complexité des cadres de résultats et le nombre insuffisant de rapports d'évaluation de l'organisation.

Contrairement à ses rapports sur les progrès de l'organisation, le HCR fournit des données et des analyses plus riches sur les contributions qu'il a apportées au niveau des pays. Les participants à l'enquête du MOPAN dans chaque pays considèrent également que l'organisation apporte des contributions « adéquates » ou « fortes » à l'ensemble de ses groupes. La preuve apportée par les documents à travers l'échantillon des cinq pays, indique que le HCR est en train d'atteindre ses résultats planifiés au niveau des produits et qu'il ne fait que des progrès partiels pour l'atteinte des objectifs escomptés.

Conclusiones

Le HCR est une agence multilatérale unique qui, depuis sa fondation en 1950, a su s'adapter à des circonstances mondiales et des besoins humanitaires qui ont considérablement changé. La pertinence du HCR ne fait pas de doute. Toutefois, l'organisation n'est pas à l'abri des défis du développement organisationnel considérables au XXI^{ème} siècle.

Depuis l'évaluation du MOPAN de 2011, le HCR a fait face à un contexte opérationnel dynamique qui a imposé des exigences importantes aux capacités de l'organisation. Il a cherché à relever les défis, mais non sans difficulté. Le HCR a un mandat pertinent, clair et apprécié, qui a évolué avec le temps pour protéger, fournir une assistance et rechercher des solutions permanentes pour les réfugiés ainsi que pour d'autres personnes concernées.

Comme il a été également constaté dans l'évaluation du MOPAN de 2011, la stratégie institutionnelle et les cadres de résultats du HCR ne définissent, communiquent, guident ou suivent pas entièrement de quelle manière son mandat se traduit par des résultats à l'échelle de l'organisation. Le HCR a opérationnalisé la gestion axée sur les résultats (GAR) à travers un système complexe qui comporte plusieurs limites.

Le HCR est reconnu pour ses contributions aux résultats humanitaires, mais ni ses rapports ni ses systèmes de mesure de la performance n'offrent une image claire et complète de la façon dont l'organisation améliore les conditions et le bien-être des personnes concernées. Les rapports institutionnels du HCR n'intègrent pas encore les résultats au fil du temps, les régions géographiques et les groupes de défense des droits. Comme c'est le cas avec d'autres organisations engagées dans l'action humanitaire, des améliorations peuvent être apportées dans l'utilisation des données probantes dans la prise de décision et les rapports.

Au cours des dernières années, le HCR a travaillé activement pour améliorer ses relations avec ses partenaires opérationnels et de mise en œuvre. Les développements récents dans la coordination des situations des réfugiés mixtes sont prometteurs, mais un partenariat efficace avec les autres organisations humanitaires n'est pas encore un point fort du HCR.

Le HCR a pris des mesures pour appliquer les principes de l'Agenda pour la transformation, et prévoit d'aller encore de l'avant. Cependant, il a fait peu de progrès dans la réponse à l'examen quadriennal complet.

Notes générales du MOPAN concernant l'UNHCR

Les deux tableaux ci-dessous comportent les notes attribuées aux indicateurs clés de performance utilisés par le MOPAN pour évaluer l'UNHCR en 2014. Le premier tableau comporte les notes de 20 indicateurs clés de performance visant à mesurer l'efficacité organisationnelle (pratiques et systèmes), et le second comporte les notes attribuées aux trois indicateurs visant à évaluer la preuve de la pertinence du FNUAP, les progrès réalisés pour l'atteinte des résultats organisationnels et au niveau national, et les contributions aux objectifs et priorités nationales

Efficacité organisationnelle – notes générales

Gestion stratégique

ICP 1 Fournir des orientations pour obtenir des résultats
ICP 2 Stratégie institutionnelle basée sur un mandat clair
ICP 3 Focalisation institutionnelle sur les résultats
ICP 4 Focalisation sur les priorités transversales
ICP 5 Focalisation du pays sur les résultats

Participants à l'enquête

4.65
4.83
N/A
4.47
4.38

Analyse de documents

4
4
3
4
5

Gestion opérationnelle

ICP 6 Financement transparent et opportun
ICP 7 Budgétisation axée sur les résultats
ICP 8 Reddition de compte financière
ICP 9 Utilisation des informations relatives à la performance
ICP 10 Gestion des ressources humaines
ICP 11 Programmation axée sur la performance
ICP 12 Délégation de l'autorité
ICP 13 Approche axée sur les principes humanitaires et la protection

4.18
3.94
4.57
4.26
4.38
N/A
4.57
4.81

3
4
4
3
5
4
5
4

Gestion des relations

ICP 14 Adaptation aux conditions et capacités locales
ICP 15 Contribution au dialogue politique
ICP 16 Gestion des regroupements (clusters)
ICP 17 Harmonisation des procédures

4.36
4.62
4.43
4.46

N/A
N/A
4
4

Gestion des connaissances

ICP 18 Évaluation des résultats
ICP 19 Présentation des informations sur la performance
ICP 20 Diffusion des enseignements tirés

4.11
4.40
4.05

3
3
4

Légende

Forte ou plus

4.50–6.00

Adéquat

3.50–4.49

Inadéquate ou ci-dessous

1.00–3.49

Examiner les données de document non disponible



Non évalué

N/A

Pertinence et preuve de progrès pour l'atteinte des résultats - notes générales**Pertinence et résultats****Note d'évaluation**

ICP A: Preuves de la pertinence d'UNHCR

Fort

ICP B: Preuves des progrès réalisés pour l'atteinte des résultats à l'échelle de l'organisation

Inadéquat

ICP C: Preuves des progrès réalisés pour l'atteinte des résultats énoncés au niveau national par l'UNHCR

Adéquat

■ Faible
 ■ Inadéquat
 ■ Adéquat
 ■ Fort