ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DE GESTION

OFFICE DE SECOURS ET DE TRAVAUX DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS DE PALESTINE DANS LE PROCHE-ORIENT (UNRWA)

Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales

Volume I
Décembre 2011

MULTILATERAL
COUNTRY
DONOR
MOPAN

Préface

Le Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN) est un réseau de pays donateurs ayant un intérêt commun dans l'évaluation de l'efficacité de gestion des organisations multilatérales. Le MOPAN a été fondé en 2002 en réponse aux forums internationaux sur l'efficacité de l'aide. Il plaide en faveur d'une plus grande harmonisation et coordination des donateurs.

Aujourd'hui, le MOPAN est composé de 16 pays donateurs : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, République de Corée, Suède et Suisse. Pour plus d'informations sur le MOPAN et pour accéder aux précédents rapports, visitez le site du MOPAN sur la toile (www.mopanonline.org).

Tous les ans, le MOPAN évalue plusieurs organisations multilatérales en fonction de critères établis par les membres du MOPAN. Son approche a évolué au fil des ans et depuis 2010, elle se fonde sur une enquête menée auprès des principales parties prenantes et sur l'analyse des documents des organisations multilatérales. Les évaluations du MOPAN présentent un aperçu de quatre dimensions de l'efficacité de gestion (gestion stratégique, gestion opérationnelle, gestion des relations et gestion des connaissances). Le MOPAN n'examine pas les résultats de développement des organisations.

Le MOPAN en 2011

En 2011, le MOPAN a évalué cinq organisations multilatérales : l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la Banque interaméricaine de développement (BID), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et l'Office de secours et de travaux des Nations Unies (UNRWA).

Les responsables institutionnels du MOPAN ont établi une liaison avec les organisations multilatérales tout au long du processus d'évaluation et d'établissement du rapport. Les responsables nationaux ont surveillé le processus dans chaque pays et assuré le succès de l'enquête.

Responsables institutionnels du MOPAN	Organisations multilatérales
Norvège et Pays-Bas	Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)
Espagne et Danemark	Banque interaméricaine de développement (BID)
Suisse et Royaume-Uni	Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)
Norvège et Belgique	Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)
Suède et Finlande	Office de secours et de travaux des Nations Unies (UNRWA)

Responsables du pays du MOPAN	Pays
Canada et Australie	Bangladesh
Suisse et Danemark	Bolivie
Allemagne et Espagne	Brésil
France	Burundi
Espagne	Équateur
Allemagne et Finlande	Népal
Allemagne et Canada	Pérou
Canada	Tanzanie
Suisse et Norvège	Jordanie
Norvège et Autriche	Liban
Irlande et Autriche	Territoires palestiniens
Suisse et Norvège	République arabe syrienne

Remerciements

Nous remercions tous les participants de l'Approche commune du MOPAN 2011 pour l'évaluation de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA). Les hauts dirigeants ainsi que le personnel de l'UNRWA ont offert leurs précieuses contributions tout au long de l'enquête et des processus d'analyse des documents et ont fourni la liste de potentiels participants à l'enquête dans chacun des champs d'opération de l'UNRWA. Les personnes interrogées ont apporté des éléments de compréhension et ont consacré du temps pour répondre à l'enquête. Les responsables institutionnels du MOPAN, la Suède et la Finlande, ont assuré la liaison avec l'UNRWA tout au long de l'évaluation et de l'analyse. Les responsables institutionnels du MOPAN dans chaque pays ont supervisé le processus et se sont assurés de sa réussite. Les consultants dans la région ont fourni un soutien crucial en assurant le suivi avec les gouvernements hôtes et les organisations partenaires, dans la mesure du possible, afin de garantir un taux efficient de réponses aux enquêtes.

► Rôle des auteurs et du Secrétariat du MOPAN

Dirigé par l'Allemagne en 2011, le Secrétariat du MOPAN a étroitement collaboré avec le Groupe de travail technique pour lancer et gérer l'enquête. Le MOPAN a développé les Indicateurs clés de performance et les micros- indicateurs, coordonné l'élaboration de listes de participants aux enquêtes et approuvé le questionnaire final. Le MOPAN a également dirigé la conception de l'approche concernant l'analyse de documents, mais aussi surveillé la conception, la structure, le style et le contenu des rapports.

Universalia et Epinion ont développé l'instrument d'enquête et ont effectué l'enquête et l'analyse. Universalia s'est chargée de l'analyse de documents et de la rédaction des rapports.

Epinion est un cabinet de conseil de premier plan au Danemark, qui analyse et évalue des données pour aider la prise de décision. Il mène des études spécialement conçues pour les organisations publiques et privées fondées sur la collecte de données au sein des employés, membres, clients, partenaires et autres sources. Site Internet: www.epinion.dk

Universalia Management Group est un cabinet de conseil canadien fondé en 1980 et spécialisé dans l'évaluation et le suivi dans le domaine du développement international. Universalia a apporté des contributions significatives afin d'identifier les meilleures pratiques et les outils de développement dans le domaine de l'évaluation organisationnelle, la planification, le suivi, l'analyse, la gestion axée sur les résultats et le renforcement des capacités. Site Internet : www.universalia.com

Acronymes

CBO	Organisation communautaire
CHAP	Plan d'action humanitaire commun
CICR	Comité international de la croix rouge
COMPAS	Système commun d'évaluation des performances
FIP	Plan de mise en œuvre sur le terrain
GAR	Gestion axée sur les résultats
HCDH	Bureau du haut-commissariat aux droits de l'homme
ICP	Indicateur de performance clé
JICA	Agence japonaise de coopération internationale
MI	Micro-indicateur
MOPAN	Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales
OMS	Organisation mondiale de la santé
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SMT	Stratégie à moyen terme
UNBOA	Comité des commissaires aux comptes de l'ONU
UNEG	Groupe des Nations Unies pour l'évaluation
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient

Table des matières

1. Introduction **1**
1.1 MOPAN 1
1.2 Profil de l'UNRWA 2

2. Méthodologie – Approche commune 2011 **6**
2.1 Aperçu 6
2.2 L'enquête 7
2.3 Analyse de documents 11
2.4 Forces et limites de la méthodologie 11

3. Principales conclusions **15**
3.1 Introduction 15
3.2 Notes générales 15
3.3 Performance de l'UNRWA dans la gestion stratégique, opérationnelle, des relations et des connaissances 20
3.3.1 Aperçu 20
3.3.2 Gestion stratégique 20
3.3.3 Gestion opérationnelle 32
3.3.4 Gestion des relations 51
3.3.5 Gestion des connaissances 59

4. Conclusion **68**

Tableaux

Tableau 2.1	Groupes de participants à l'enquête sur l'UNRWA	7
Tableau 2.2	Échelle de notation des participants	8
Tableau 2.3	UNRWA - Distribution des réponses (n=130) sur toutes les questions relatives aux micro-indicateurs, en fonction des groupes de participants	9
Tableau 2.4	Nombre de participants et population totale pour l'UNRWA par terrain d'opérations et groupe de participants	10
Tableau 2.5	MOPAN fourchettes et descriptions	10
Tableau 3.1	Notes générales sur l'efficacité interne en fonction des groupes de participants	16
Tableau 3.2	Notes générales sur les indicateurs clés de performance (scores moyens, notes de tous les participants et de l'analyse de documents)	19
Tableau 3.3	Quadrant I: Gestion stratégique – Notes attribuées par l'enquête et l'analyse de documents	21
Tableau 3.4	Quadrant I: Gestion stratégique, scores moyens par groupe de participants	21
Tableau 3.5	ICP 1: Fournir des orientations pour obtenir des résultats, notes des micro-indicateurs	22
Tableau 3.6	ICP 2: Focalisation institutionnelle sur les résultats, notes des micro-indicateurs	24
Tableau 3.7	ICP 3: Focalisation sur les priorités thématiques, notes des micro-indicateurs	27
Tableau 3.8	ICP 4: Focalisation sur les résultats des plans d'application sur le terrain, notes des micro-indicateurs	30
Tableau 3.9	Quadrant II : Gestion opérationnelle - Notes attribuées par l'enquête et l'analyse de documents	33
Tableau 3.10	Quadrant II: Gestion opérationnelle – Scores moyens en fonction des groupes de participants	34
Tableau 3.11	ICP 5: Décisions relatives à l'allocation de l'aide, notes des micro-indicateurs	35
Tableau 3.12	ICP 6: Lier la gestion de l'aide à la performance, notes des micro-indicateurs	37
Tableau 3.13	ICP 7: Reddition de comptes financière, notes des micro-indicateurs	39
Tableau 3.14	ICP 8: Utilisation des informations relatives à la performance, notes des micro-indicateurs	43
Tableau 3.15	ICP 9: Gestion des ressources humaines, notes des micro-indicateurs	45
Tableau 3.16	ICP 10: Programmation axée sur les performances, notes des micro-indicateurs	48
Tableau 3.17	ICP 11: Délégation du pouvoir de prise de décision, notes des micro-indicateurs	49
Tableau 3.18	ICP 12: Adhésion aux principes humanitaires, notes des micro-indicateurs	50
Tableau 3.19	Quadrant III Gestion des relations – Notes attribuées par l'enquête	52
Tableau 3.20	Quadrant III Gestion des relations – scores moyennes en fonction des groupes de participants	52
Tableau 3.21	ICP 14: Ajustement des procédures, notes des micro-indicateurs	53

Tableau 3.22 ICP 14: Soutien aux plans et appels inter-agences, notes des micro-indicateurs 55
Tableau 3.23 ICP 16: Contribution au dialogue politique, notes des micro-indicateurs 56
Tableau 3.24 ICP 16: Gestion du groupe sectoriel, notes des micro-indicateurs 57
Tableau 3.25 ICP 17: Harmonisation des procédures, notes des micro-indicateurs 58
Tableau 3.26 Quadrant IV Gestion des connaissances – Notes attribuées par l'enquête et l'analyse de documents 60
Tableau 3.27 Quadrant IV Gestion des connaissances – Scores moyens par groupes de participants 61
Tableau 3.28 ICP 18: Évaluation des résultats externes, notes des micro-indicateurs 62
Tableau 3.29 ICP 19: Présentation des informations de performance, notes des micro-indicateurs 64
Tableau 3.30 ICP 20: Diffusion des enseignements tirés, notes des micro-indicateurs 66

Synthèse

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) menée par le Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN). Le MOPAN évalue l'efficacité de gestion des organisations multilatérales, cette évaluation étant fondée sur une enquête menée auprès des principales parties prenantes et sur l'analyse de documents. Le MOPAN n'examine pas les résultats de développement des organisations.

L'année 2011 a représenté la première occasion pour le MOPAN d'intégrer des organisations humanitaires dans son évaluation commune. L'UNRWA constituait un choix audacieux, mais a été un partenaire motivé et désireux de collaborer. Le MOPAN a travaillé en étroite collaboration avec l'UNRWA afin de revoir la méthodologie et l'instrument d'enquête.

L'UNRWA constitue une organisation unique au sein des Nations Unies. Ses 30 000 employés travaillent dans le cadre d'un vaste mandat couvrant cinq champs d'action. Ils sont venus en aide, en 2011, à 4,76 millions[1] de réfugiés de Palestine (leurs enfants y compris) en attente d'une solution à leur sort. Les services fournis par l'UNRWA englobent l'éducation, les soins médicaux, le secours, les infrastructures et l'amélioration des camps, les services d'assistance à la communauté, la microfinance et l'intervention d'urgence, notamment en période de conflits armés.

Dans l'accomplissement de sa mission, l'UNRWA bénéficie d'un soutien financier et en nature de la part de donateurs; du soutien de la part des gouvernements hôtes en Jordanie, au Liban et en République arabe de Syrie et du soutien de l'Autorité palestinienne dans la Bande de Gaza et en Cisjordanie. Les gouvernements hôtes et l'Autorité palestinienne contribuent aux initiatives de l'UNRWA sur le plan financier[2] et/ou en fournissant directement des services aux réfugiés de Palestine (l'éducation, la santé, le logement, les infrastructures, la sécurité et les services sociaux par exemple). Au cours des 20 dernières années, l'UNRWA a poursuivi sa mission sous de lourdes contraintes financières dues à différents facteurs: l'augmentation importante de la population réfugiée[3] qui ne s'est pas accompagnée d'une augmentation similaire des ressources; le sous-financement du Fonds Général de l'UNRWA, qui rémunère presque 30 000 employés; les limites fixées par les donateurs dans l'allocation de fonds réservés à une mission; l'augmentation des salaires[4]; l'augmentation du prix de l'alimentation, du carburant et des biens de consommation; des fluctuations monétaires défavorables; la récente instabilité politique dans la région et l'accès limité pour les efforts humanitaires.

Au cours des trois dernières années, l'UNRWA a entrepris un certain nombre de réformes afin d'améliorer son efficacité, y compris un processus de développement organisationnel, des examens externes de ses principaux programmes, l'introduction d'une gestion axée sur les résultats et un système de gestion de la performance du personnel.

---

1 Rapport du Secrétaire général sur le renforcement des capacités de gestion de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient. Extrait de: http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/86EA0C29BAD9EE4F852578370053E73F

2 Par exemple, le remboursement à l'UNRWA de la taxe sur la valeur ajoutée par l'Autorité palestinienne.

3 Selon la Stratégie à moyen terme 2010-2015, le nombre de réfugiés a quasiment doublé sur les 20 dernières années.

4 Les salaires du personnel palestinien de l'UNRWA sont indexés en fonction de l'indexation des salaires dans la fonction publique pratiquée par les gouvernements hôtes. L'UNRWA doit donc s'adapter à toute augmentation des salaires dans la fonction publique.

En 2011, le MOPAN a évalué l'UNRWA sur la base d'informations récoltées au sein de l'administration centrale de l'organisation et sur tous les terrains d'opérations: la Bande de Gaza, la Cisjordanie, la Jordanie, le Liban et la Syrie. L'étude du MOPAN cible quatre catégories de participants: les membres du MOPAN basés sur le terrain ou au siège, les gouvernements hôtes et les organismes homologues. Au total, 130 participants ont répondu à l'enquête. L'analyse de documents menée par le MOPAN a permis d'évaluer l'UNRWA sur la base de documents institutionnels publics et de documents de programmation provenant des terrains d'opérations.

Les évaluations du MOPAN présentent un aperçu de quatre dimensions de l'efficacité de gestion (gestion stratégique, gestion opérationnelle, gestion des relations et gestion des connaissances). Les principales conclusions de l'évaluation de l'UNRWA en 2011 sont résumées ci-dessous.

► Gestion stratégique

À ce sujet, le MOPAN a établi un critère visant à déterminer si une organisation multilatérale dispose de stratégies reflétant de bonnes pratiques de gestion pour l'obtention de résultats de développement. Globalement, l'évaluation de 2011 a conclu que :

- La gestion stratégique constitue une des forces de l'UNRWA. Les participants à l'enquête considèrent que sa concentration sur des priorités thématiques et l'accent placé globalement sur la gestion des résultats sont appropriés. L'analyse de documents a conduit à une évaluation encore plus positive en indiquant que l'UNRWA disposait des politiques nécessaires pour aller de l'avant, bien que la pratique soit encore en retard sur les intentions.
- L'UNRWA a effectué des progrès considérables en vue de devenir une organisation davantage axée sur la performance. Sa stratégie à moyen terme 2010-2015 introduit des éléments stratégiques essentiels pour l'accomplissement de son mandat et l'UNRWA a développé des réseaux de résultats au niveau de l'organisation et du terrain, y compris des Plans de mise en œuvre sur le terrain qui se concentrent sur les résultats et incluent des priorités thématiques. Certains progrès doivent encore être réalisés, depuis la nécessité d'articuler une politique de gestion axée sur les résultats jusqu'à l'amélioration de la formulation de l'énoncé des résultats et la sélection d'indicateurs. En dépit de défis de taille sur le plan culturel et politique, l'UNRWA intègre la plupart des priorités thématiques dans son travail et répond aux priorités transversales liées à la protection, au handicap, aux droits de l'homme et à l'égalité des sexes.

► Gestion opérationnelle

Dans ce domaine, le MOPAN utilise un critère visant à déterminer si une organisation multilatérale gère ses activités d'une manière qui favorise la reddition de comptes pour les résultats et l'utilisation de l'information sur la performance. Globalement, l'évaluation de 2011 a révélé que :

- La meilleure performance de l'UNRWA en termes de gestion opérationnelle est liée à l'adhésion de l'organisation aux principes humanitaires (qui sont une composante centrale de ses valeurs fondatrices), à ses efforts pour établir le lien entre la gestion de l'aide et la performance (une initiative relativement récente qui a pris forme suite au Processus de développement organisationnel) et à différents aspects de la gestion financière (en tant que membre du système des Nations Unies, l'UNRWA applique correctement les systèmes de reddition de comptes financière, bien que ses efforts pour évaluer et gérer les risques soient relativement récents et en pleine évolution; l'UNRWA a également réalisé des progrès vers une définition du budget axée sur les résultats).

- L'UNRWA a initié un processus de décentralisation des mécanismes pour les autorités décisionnelles et les responsabilités sur les terrains d'opérations. Différentes décisions liées aux ressources humaines ont d'ores et déjà été déléguées au terrain. Malgré ces progrès, les conclusions de l'évaluation montrent que des améliorations peuvent encore être accomplies, en particulier quant à la définition des rôles et responsabilités entre le siège et les Bureaux extérieurs.
- L'UNRWA a procédé à de récentes évaluations et autres analyses de la performance afin de réorienter ses politiques et stratégies à l'échelle de l'organisation. Au niveau du terrain, la planification du programme n'a pas encore pleinement capitalisé sur l'utilisation des informations en matière de performance[5]. Par ailleurs, il n'existe que des preuves limitées de la mise en place d'un mécanisme de suivi visant à s'assurer que les recommandations de l'évaluation sont appliquées.
- L'UNRWA se dirige vers une gestion des ressources humaines axée sur la performance. Des politiques durables sont mises en place, mais leurs mises en œuvre n'ont pas encore pris effet.
- L'UNRWA est toujours confronté à des difficultés de gestion du manque de ressources, notamment en raison du contexte instable, d'un manque de financement chronique au cours des quatre derniers exercices biennaux et de la réticence de certains donateurs à allouer des fonds réservés à sa mission.

► Gestion des relations

En matière de gestion des relations, le MOPAN a mis en place un critère pour déterminer si une organisation multilatérale s'engage avec ses partenaires au niveau national d'une manière contribuant à l'efficacité de l'aide. Les critères de MOPAN examinent les procédures de l'organisation, établissent des bilans sur la coordination et l'harmonisation avec les partenaires et sur les contributions au dialogue politique. Globalement, selon l'évaluation 2011 :

- L'UNRWA travaille dans une région extrêmement complexe sur le plan culturel et politique. Il a démontré dans l'ensemble une bonne capacité à gérer les relations avec différents acteurs et à ajuster rapidement ses procédures de travail pour répondre aux changements de contexte et aux situations d'urgence.
- L'UNRWA travaille en collaboration avec des agences des Nations Unies, les gouvernements hôtes et les organisations communautaires. En Palestine, l'UNRWA dirige le groupe sectoriel « Argent contre travail » et participe à de nombreux autres groupes sectoriels.
- Il soutient les plans et les appels inter-agences en participant à des initiatives de planification commune et harmonise ses procédures avec d'autres acteurs avec lesquels il collabore dans le cadre de missions conjointes, d'évaluations communes des besoins, de mise en œuvre de réponses humanitaires et de partage d'informations avec d'autres partenaires.

► Gestion des connaissances

Dans le cadre de la gestion des connaissances, le MOPAN a mis en place des critères visant à déterminer si une organisation multilatérale dispose de mécanismes de transmission d'information

5 L'évaluation du MOPAN a analysé les documents de planification pour l'exercice biennal 2010-2011. Il s'agissait en effet du premier exercice biennal sous la nouvelle approche de planification des programmes. Les plans qui en découleront devraient refléter une utilisation mieux structurée des informations sur la performance antérieure.

et de stratégies d'apprentissage facilitant le partage d'information au sein de l'organisation et avec la communauté du développement. Dans l'ensemble, l'évaluation 2011 a montré que:

- L'UNRWA a davantage mis l'accent sur l'évaluation et a rendu la fonction d'évaluation plus indépendante. Des améliorations sont encore nécessaires en termes de qualité et de portée des évaluations et devraient se concrétiser si l'organisation continue à suivre la direction qu'elle a prise au cours des trois dernières années.
- L'UNRWA a amélioré son rapport sur la performance, comme le démontre le rapport annuel 2010 du Commissaire général à l'Assemblée générale, qui présente des informations sur la performance du programme de l'UNRWA pour les effets directs définis dans sa stratégie à moyen terme. Des progrès sont encore à faire en vue d'établir des liens clairs entre les extrants et les effets directs, et de proposer un bilan des ajustements des programmes effectués sur le terrain sur la base des informations relatives à la performance.
- L'organisation prête plus attention à faire figurer les enseignements tirés dans des rapports, mais n'identifie et ne diffuse pas encore les enseignements tirés des informations sur la performance ni ne partage les enseignements tirés son expérience pratique.

Conclusions

Ces conclusions observent certains messages qui peuvent contribuer au dialogue entre le MOPAN, l'UNRWA et ses partenaires.

- **L'UNRWA constitue une organisation unique dans la famille des Nations Unies** – L'UNRWA combine les dimensions humanitaires de protection, la fonction de soutien social du secours et le programme de développement humain pour aider plus de 4,76 millions de réfugiés palestiniens (et leurs enfants) dans cinq terrains d'opérations instables, politiquement sensibles et en proie aux conflits. Aucune autre agence des Nations Unies ne s'est vue confier un mandat aussi complexe et ambitieux par l'Assemblée générale.
- **L'UNRWA fournit des services de base essentiels aux réfugiés de Palestine avec le soutien d'un personnel compétent et dévoué** – l'UNRWA fournit la plupart des services dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'assistance sociale et de l'emploi pour la majorité des réfugiés palestiniens. Il répond aux situations d'urgence et est salué par les parties prenantes pour le soutien qu'il apporte à un grand nombre de réfugiés, y compris aux personnes marginalisées et vulnérables.
- **L'UNRWA a fait preuve de leadership stratégique pour le renouvellement organisationnel** – l'UNRWA s'est lancé dans un processus ambitieux de développement organisationnel et a réalisé des progrès remarquables dans tous les aspects de la gestion stratégique au cours des dernières années d'application d'une gestion axée sur les résultats. Ses politiques sont en place et la pratique est sur le point de rejoindre la théorie.
- **L'UNRWA vient en aide à un nombre croissant de réfugiés alors que ses ressources sont de plus en plus limitées** – l'UNRWA repose sur les contributions volontaires des gouvernements et démarre chaque année avec un déficit attendu de presque 50 millions de dollars.
- **Bien que des réformes positives soient en cours, l'UNRWA est continuellement confronté à des défis en matière de gestion opérationnelle** – le processus de développement organisationnel de l'UNRWA a conduit à des réformes susceptibles d'accroître l'efficacité de ses opérations, notamment en matière d'élaboration du budget axée sur les résultats et de gestion des ressources humaines. Toutefois, tandis que des politiques et des cadres ont été développés, une mise en œuvre complète nécessitera une formation, un soutien, un leadership, des ressources financières et du temps. Nombre de défis auxquels l'UNRWA est confronté sont liés à sa taille, à son mandat et au contexte dans lequel il opère. Ces difficultés peuvent mener à des pratiques pouvant porter atteinte à l'efficacité de gestion.
- **L'UNRWA gère des relations complexes dans un environnement multiculturel compliqué** – l'UNRWA soutient la transparence dans ses communications malgré la complexité liée à la présence de plusieurs langues différentes et aux lourdes contraintes budgétaires. Il n'est pas facile de déterminer ce qui doit être communiqué, sous quelle forme et à quel public. En conséquence, certains documents ne sont pas accessibles sur le site internet dans la langue de certains partenaires clés.
- **L'UNRWA collabore avec les partenaires des Nations Unies et les donateurs** – l'UNRWA ajuste ses procédures en fonction des exigences des Nations Unies, contribue aux initiatives inter-agences et joue un rôle de soutien au sein du dialogue politique. L'UNRWA travaille en pratique avec plus de 60 donateurs bilatéraux et multilatéraux, chacun fixant ses propres restrictions, exigences et intérêts. Cependant, certains participants à l'enquête considèrent qu'il doit accomplir davantage d'efforts pour communiquer et assurer

la coordination avec les partenaires, tels que les autres agences des Nations Unies, les gouvernements hôtes, l'Autorité palestinienne et les organisations communautaires.

- **L'UNRWA n'a pas suffisamment mis à profit ses connaissances et son expérience** En tant que plus ancienne agence des Nations Unies travaillant avec les réfugiés palestiniens, l'UNRWA dispose de connaissances qui ne sont toujours pas transcrites ou partagées et qui pourraient être utiles à un certain nombre de partenaires. L'UNRWA pourrait effectuer des progrès en termes d'évaluation, de communication avec ses différents interlocuteurs et de partage des enseignements tirés du passé.

Notes générales du MOPAN concernant l'UNRWA

Le tableau ci-dessous comporte les notes sur les 20 indicateurs clés de performance utilisés par le MOPAN pour évaluer l'UNRWA en 2011. Ces indicateurs ont été conçus à la base pour mesurer l'efficacité de gestion (pratiques et systèmes) et non les résultats sur le terrain en termes humanitaires et de développement. Les indicateurs ont été adaptés au travail de l'UNRWA pour englober son programme de développement humain et ses dimensions humanitaires. L'UNRWA a obtenu des notes « adéquates » pour 17 des 20 indicateurs clés de performance évalués par les participants à l'enquête et des notes de la part de l'analyse de documents allant d' « inadéquates » à « très élevées ».

	Participants à l'enquête	Analyse des documents
GESTION STRATÉGIQUE		
1 Fournir des orientations pour obtenir des résultats	3,97	5
2 Focalisation institutionnelle sur les résultats	3,73	4
3 Focalisation sur les priorités thématiques	3,95	5
4 Focalisation les résultats des plans de mise en oeuvre sur le terrain	3,83	4
GESTION OPÉRATIONNELLE		
5 Décisions relatives à l'allocation des ressources	3,74	3
6 Lier la gestion des ressources à la performance	3,69	4
7 Reddition de comptes financière	3,84	5
8 Utilisation des informations relatives à la performance	3,61	3
9 Gestion des ressources humaines	4,08	4
10 Programmation axée sur la performance	3,56	6
11 Délégation du pouvoir de prise de décision	3,26	4
12 Adhésion aux principes humanitaires	4,13	NA
GESTION DES RELATIONS		
13 Ajustement des procédures	4,05	NA
14 Soutien des plans et appels inter-agences	3,98	NA
15 Contribution au dialogue politique	4,02	NA
16 Gestion du groupe sectoriel	3,90	NA
17 Harmonisation des procédures	4,13	NA
GESTION DES CONNAISSANCES		
18 Évaluation des résultats externes	3,77	3
19 Présentation des informations de performance	3,29	4
20 Diffusion des enseignements tirés	3,95	3

Légende	
Élevé ou plus	4.50-6.00
Adéquat	3.50-4.49
Inadéquat ou moins	1.00-3.49
Données de l'analyse de documents indisponibles	◇
Non évalué dans l'analyse de documents	NA

1. Introduction

1.2 MOPAN

Ce rapport présente les résultats d'une évaluation sur l'efficacité de gestion de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) réalisée en 2011 par le réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN). Le MOPAN a également évalué quatre autres organisations multilatérales en 2011: l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la Banque interaméricaine de développement (BID), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (UNEP) et le Bureau du Haut-commissariat des Nations Unies aux réfugiés (HCR).

► Contexte

Le MOPAN a été fondé en 2002 en réponse aux forums internationaux sur l'efficacité de l'aide et plaide en faveur d'une plus grande harmonisation et coordination des donateurs. L'objectif de ce réseau est de partager des informations et des expériences en évaluant la performance des organisations multilatérales. Le MOPAN soutient les engagements adoptés par la communauté internationale visant à améliorer l'impact et l'efficacité de l'aide comme indiqué dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et le Programme d'action d'Accra. Les processus et instruments du MOPAN mettent en application les principes d'appropriation locale, d'alignement et d'harmonisation des pratiques et de la gestion axée sur les résultats (GAR).

Le MOPAN propose une approche conjointe (connue sous le nom d'Approche commune) visant à évaluer l'efficacité de gestion des organisations multilatérales. L'approche est tirée d'outils et de compléments d'évaluation bilatéraux et s'inspire d'autres processus d'évaluation pour les organisations de développement, tels que l'enquête bisannuelle de suivi de la mise en œuvre de la déclaration de Paris concernant l'efficacité de l'aide et les rapports annuels du Système commun d'évaluation des performances (COMPAS) publiés par les banques multilatérales de développement. Sur le long terme, le MOPAN espère que cette approche remplacera ou réduira le besoin d'autres approches d'évaluation par les donateurs bilatéraux.

► Le MOPAN évalue quatre dimensions de l'efficacité de gestion

Le MOPAN a défini l'efficacité de gestion comme étant la mesure dans laquelle une organisation multilatérale est organisée afin de contribuer aux résultats en matière développement et/ou humanitaires dans les pays ou territoires dans lesquels il exerce ses activités. Il n'évalue pas les contributions d'une organisation multilatérale en termes de résultats de développement.

Fondées sur une enquête menée auprès des parties prenantes et d'une analyse de documents, les évaluations du MOPAN apportent un aperçu de l'efficacité des organisations multilatérales en quatre dimensions :

- Développement de stratégies et plans traduisant de bonnes pratiques dans la gestion pour l'obtention de résultats de développement (gestion stratégique).
- Gestion des opérations en fonction des résultats pour soutenir la reddition de comptes des résultats et l'utilisation de l'information sur la performance (gestion opérationnelle).
- Engagement dans des relations avec les partenaires directs et les donateurs au niveau national d'une manière qui contribue à l'efficacité de l'aide et qui sont alignées avec les principes de la Déclaration de Paris (gestion des relations).

- Développement de mécanismes d'information et de stratégies d'apprentissage facilitant le partage des connaissances et des informations au sein de l'organisation et avec la communauté de développement (gestion des connaissances).

► Objectif des évaluations du MOPAN

Les évaluations du MOPAN visent à :

- Générer des informations pertinentes, crédibles et solides que les membres du MOPAN peuvent utiliser pour répondre aux exigences nationales de reddition de compte et s'acquitter de leurs responsabilités et obligations en tant que donateurs bilatéraux.
- Fournir une base fondée sur les faits pour les membres du PAM, les organisations multilatérales et les partenaires directs afin de discuter de l'efficacité de gestion et ainsi, mieux comprendre et améliorer l'efficacité de gestion et l'apprentissage sur la durée.
- Soutenir le dialogue entre les membres du MOPAN, les organisations multilatérales et leurs partenaires avec une attention particulière accordée à l'amélioration de l'efficacité de gestion au fil du temps, à la fois au niveau national et au niveau de l'administration centrale.

La méthodologie du MOPAN évolue en fonction de ce qui est appris d'année en année, et dans le but d'accorder les différents mandats aux organisations multilatérales. Par exemple, les indicateurs et l'approche pour l'évaluation MOPAN 2011 des organisations humanitaires ont été adaptés afin de refléter la réalité de ces organisations[6].

Évaluation MOPAN de l'UNRWA

C'est la première fois que l'UNRWA est évalué par le MOPAN. L'UNRWA constituait un choix ambitieux, mais a été un partenaire motivé et désireux de collaborer. Le MOPAN a travaillé en étroite collaboration avec l'UNRWA pour revoir la méthodologie de l'évaluation, y compris ses instruments d'analyse.

1.1 Profil de l'UNRWA

Créé à la base en tant qu'organisation temporaire en 1949, l'UNRWA mène des opérations depuis 63 ans. Il jouit d'une longue expérience de travail dans une région extrêmement complexe et instable et est confronté à de nombreuses difficultés sur les plans politiques, sociaux, religieux et financiers.

L'UNRWA a été établi par la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 302 (IV) du 8 décembre 1949 et son mandat consiste à mener des programmes de secours directs et de travaux pour les réfugiés de Palestine en attente d'une solution à leur sort. L'organisation a débuté ses opérations le 1er mai 1950 et l'Assemblée générale a étendu son mandat à plusieurs reprises, dernièrement jusqu'au 30 juin 2014[7].

Avec un personnel composé de 30 000 employés, dont la vaste majorité sont des réfugiés palestiniens, l'UNRWA vient en aide à une population de 4,76 millions de réfugiés palestiniens (y compris leurs

6 Le MOPAN reconnait la nature spécifique de l'aide humanitaire et son objectif de sauver des vies et de réduire la souffrance liée à des désastres naturels ou dus à des conflits. La nature politique et le facteur temporel de réponse aux crises conduisent à prêter plus d'attention au maintien des principes humanitaires fondamentaux et aux considérations opérationnelles (rapidité de réponse, flexibilité et qualité de la coordination avec d'autres acteurs) qu'à d'autres considérations de programmation de développement telles que la durabilité et la rigueur de la planification à plus long terme. Le cadre MOPAN 2011 pour l'évaluation de l'efficacité organisationnelle a été adapté en conséquence.

7 Résolution (A/65/422) 65/98. Aide aux réfugiés de Palestine

enfants) au Liban, en République arabe de Syrie[8], en Jordanie, en Cisjordanie et dans la Bande de Gaza[9]. Plus de 1,4 million de réfugiés, environ un tiers du nombre total, vit dans 58 camps reconnus et les services de secours humanitaire de base et de développement humain de l'UNRWA sont situés dans ces zones ou à proximité. Aucun autre organisme des Nations Unies ne s'est vu confier un mandat aussi complexe et ambitieux. L'UNRWA est soutenu par les Nations Unies, les gouvernements hôtes et de nombreux donateurs internationaux, et travaille dans un contexte instable, politiquement sensible et en proie aux conflits dans cinq différents terrains d'opérations.

Gouvernance et structure

Le directeur général de l'UNRWA est le Commissaire général, actuellement Filippo Grandi, nommé en février 2010 (un des secrétaires généraux adjoints des Nations Unies), qui est « responsable envers l'Assemblée générale de l'application du programme »[10] et qui est conseillé par la commission consultative[11]. L'UNRWA est particulier en ce sens que les gouvernements hôtes, les donateurs et les bénéficiaires assistent et conseillent le Commissaire général. Au niveau du siège, les opérations de l'organisation sont dirigées par les départements de chaque programme (éducation, santé, micro finance, infrastructures, secours et services sociaux), les départements opérationnels (ressources humaines, administratives et de soutien, contrôle interne et affaires juridiques) et au niveau du terrain, par cinq bureaux extérieurs.

Stratégie et services

En 2010, l'UNRWA a développé une stratégie à moyen terme (SMT) pour la période 2010-2015 afin d'appliquer son mandat actuel et d'ajuster ses interventions sur le terrain aux objectifs d'ensemble de l'organisation. La SMT articule quatre principaux objectifs pour les réfugiés (jouir de connaissances et de compétences, d'une vie longue et saine, d'un niveau de vie décent et de leurs droits humains dans la mesure du possible) et 15 objectifs stratégiques qui se répercutent sur le terrain.

Les services de l'organisation englobent l'éducation, les soins médicaux, les secours, les infrastructures et l'amélioration des camps, le soutien à la communauté, la micro finance et les interventions d'urgence y compris en période de conflits armés. Le nombre de réfugiés a considérablement augmenté alors que les ressources disponibles n'ont pas connu la même augmentation. Ce déséquilibre a affecté la disponibilité et la qualité des services fournis par l'UNRWA.

Dans l'accomplissement de sa mission, l'UNRWA bénéficie du soutien financier et en nature des donateurs, du soutien des gouvernements hôtes en Jordanie, au Liban et en Syrie et du soutien de l'Autorité palestinienne dans la Bande de Gaza et en Cisjordanie. Les gouvernements hôtes et l'Autorité palestinienne contribuent aux initiatives de l'UNRWA financièrement et/ou en fournissant directement des services aux réfugiés palestiniens (dans les domaines de l'éducation, de la santé, du logement, des infrastructures, de la sécurité et des services sociaux). La capacité de l'UNRWA à fournir des services continuera à dépendre lourdement de la volonté et de la capacité des gouvernements hôtes à l'aider à sauvegarder le droit et les espoirs des réfugiés palestiniens à vivre dans la dignité.

8 Que l'on nommera Syrie dans ce rapport.

9 SMT 2010-2015

10 Résolution de l'Assemblée générale de l'ONU 302(IV), 8 Déc. 1949, para. 9(a)

11 La Commission consultative est composée de 24 états membres et de trois observateurs.

Finances

L'UNRWA est principalement financé par des contributions volontaires de la part des gouvernements, qui constituent environ 95 % de son budget[12]. L'UNRWA dispose actuellement de 219 postes soumis à un recrutement international, dont 133 sont financés par le budget ordinaire du Secrétariat général des Nations Unies[13] et 29 500 employés sont payés par le budget ordinaire de l'UNRWA. En raison de sa dépendance vis-à-vis des contributions volontaires, la prévision budgétaire est difficile. De plus, au cours des 20 dernières années, l'UNRWA a dû faire face à d'importantes contraintes financières dues notamment à l'augmentation significative de la population réfugiée,[14] qui ne s'est pas accompagnée d'une augmentation similaire des ressources,[15] ainsi qu'à l'augmentation du prix de l'alimentation, du carburant et des biens de consommation et à des fluctuations monétaires défavorables.

L'UNRWA s'est engagé dans un travail d'équilibre subtil dans la mesure où il est confronté à des demandes contradictoires de la part des différentes parties prenantes. D'une part, une population bénéficiaire croissante devant faire face à un coût de la vie de plus en plus important suggère la nécessité de ressources additionnelles pour l'UNRWA; d'autre part, les donateurs sont soumis à des pressions et doivent démontrer une efficacité accrue au sein de l'UNRWA tandis qu'ils font face à leurs propres contraintes en termes de ressources dans une période d'instabilité économique.

Initiative de développement organisationnel

En 2005, lorsque le plan à moyen terme 2005-2009 a mis le doigt sur la baisse de performance de l'organisation, le Commissaire général a lancé une initiative globale de développement organisationnelle afin de renforcer les capacités de l'organisation en termes de gestion des programmes et de fourniture de services. Cette initiative, menée dans le cadre d'un processus participatif et précédée par une évaluation organisationnelle rapide, avait pour objectif d'identifier les aspects nécessitant une amélioration. Cette initiative a bénéficié du soutien d'un certain nombre de donateurs qui se sont engagés pour un montant de plus 20 millions de dollars sur une période de trois ans. Bien que les progrès se soient fait plus lentement qu'on ne l'espérait, l'évaluation 2010 de l'initiative a souligné les résultats obtenus sur la période 2006-2009, qui comprenaient:

- Gestion du programme: introduction d'une approche de gestion du cycle du programme au sein de la planification
- Gestion des ressources humaines: un nouveau système de gestion de la performance ainsi qu'un programme de développement de leadership et de gestion pour le personnel-cadre sur le terrain

12 Le budget de l'UNRWA est composé d'un Budget régulier et d'un Budget non régulier. Le Budget régulier est divisé en trois enveloppes: le Fonds général, les infrastructures de bases internes et le Désengagement du poste de Gaza. Le Budget non régulier est constitué de deux catégories de financement: les projets et les appels d'urgence. Les donateurs contribuent principalement à l'UNRWA au niveau du Fond général et des projets.

13 Dans la Résolution 3331B (XXIX) du 17 décembre 1974, l'Assemblée générale a accepté que les dépenses liées aux salaires du personnel international travaillant pour l'UNRWA, qui sinon auraient été à charge des contributions volontaires, seraient assumées par le budget régulier du Secrétariat-général à compter du 1 janvier 1975 et pour toute la durée du mandat de l'Agence.

14 Selon la stratégie à moyen terme 2010-2015 de l'UNRWA, le nombre de réfugiés a quasiment doublé sur les 20 dernières années.

15 Selon le rapport du Secrétariat général des Nations Unies sur le renforcement des capacités de gestion de l'UNRWA, « l'UNRWA se trouve dans une situation de crise financière. L'ensemble des aspects du programme a été sous-financé à hauteur d'une moyenne de 12 % au cours des quatre derniers exercices biennaux. L'UNRWA débute chaque année avec un déficit budgétaire moyen d'environ 50 millions$. »
Disponible sur: http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/86EA0C29BAD9EE4F852578370053E73F

- Processus et systèmes organisationnels: décentralisation de la responsabilité d'approvisionnement sur le terrain et modernisation des systèmes ICT
- Leadership et gestion : renforcement du service administratif, nouvelle architecture de la gouvernance axée sur le Comité consultatif et ses sous-comités et développement de registres de risques et de plans d'atténuation de ceux-ci au niveau du département et du terrain.

Le processus de développement organisationnel a officiellement pris fin en 2009 et l'organisation développe actuellement un plan de « changement durable » visant à mettre en place un environnement propice pour une fourniture efficace de services aux réfugiés de Palestine.

Le site Internet de l'UNRWA : www.unrwa.org.

2. Méthodologie – Approche commune 2011

2.1 Aperçu

► Contexte

À partir de 2009, le MOPAN a utilisé une nouvelle méthodologie intitulée « Approche commune » qui élargit et étend la portée des évaluations annuelles réalisées depuis 2003 par le MOPAN. L'Approche commune s'appuie sur une enquête de la perception des parties prenantes et une analyse de documents publiés par les organisations évaluées et d'autres sources afin d'examiner les systèmes, pratiques et comportements organisationnels que le MOPAN considère comme importants pour l'efficacité de l'aide et qui peuvent contribuer au développement ou aux résultats humanitaires dans le domaine[16]. L'évaluation est structurée autour de quatre domaines de performances (intitulés quadrants) : la gestion stratégique, la gestion opérationnelle, la gestion des relations et la gestion des connaissances.

La méthodologie du MOPAN a changé de manière significative ces deux dernières années, ce qui doit être pris en considération dans la comparaison des évaluations de cette année avec celles des années précédentes. Ce qui suit est un résumé de la méthodologie du MOPAN en 2011[17].

► MOPAN 2011

En 2011, le MOPAN a évalué l'efficacité de cinq organisations multilatérales : l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la Banque interaméricaine de développement (BID), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et l'Office de secours et de travaux des Nations Unies (UNRWA).

L'évaluation de l'UNRWA incluait les données de perception des donateurs du MOPAN au sein de l'administration centrale et des participants présents sur les terrains d'opérations suivants : la Bande de Gaza, la Cisjordanie, la Jordanie, le Liban et la République arabe de Syrie (que l'on appellera Syrie dans ce texte)[18].

Les indicateurs clés de performance et les micro-indicateurs – dans chaque domaine de performance, la description de l'efficacité de gestion s'appuie sur les indicateurs clés de performance (ICP) qui sont mesurés au moyen d'une série de micro-indicateurs (MI). L'UNRWA a été évalué en utilisant 20 ICP et 75 MI. Ces indicateurs ont été adaptés en 2010 afin de refléter les réalités opérationnelles des organisations humanitaires.

Les indicateurs ont été évalués en utilisant les données d'une enquête et d'une analyse de documents. L'enquête a collecté les données relatives à la perception de plusieurs parties prenantes, décrites en Section 2.2. L'examen des documents s'est appuyé sur une série de critères fournissant une base

16 Le fait qu'une organisation multilatérale contribue ou non à l'obtention de résultats dépend également de la manière dont elle aborde le développement ou les questions humanitaires, les instruments qu'elle utilise, l'échelle de ses interventions et le contexte du pays dans lequel elle opère.

17 La méthodologie complète est disponible dans le Volume II, Annexe I.

18 Les critères standards du MOPAN pour la sélection de pays incluent: la présence d'organisations multilatérales dans le pays, la présence et la disponibilité de membres du MOPAN, pas d'implication récente dans l'enquête et la nécessité d'une répartition géographique. En raison de leurs mandats régionaux, l'UNRWA et la BID ont nécessité des considérations particulières en 2011.

pour l'évaluation de chaque micro-indicateur. Cette approche de l'analyse de documents est décrite en Section 2.3.

L'enquête n'a pas évalué tous les micros indicateurs, certains l'ont été uniquement à travers l'analyse de documents. Par conséquent, certains tableaux ne montrent pas les résultats de l'enquête pour chaque ICP ou MI. La liste complète des MI évalués pour la l'UNRWA est disponible dans le Volume II, Annexe V (données ICP et MI par Quadrant).

2.2 L'enquête

Le MOPAN a récolté des données d'opinion auprès des parties prenantes via une enquête auprès des donateurs du MOPAN, des gouvernements hôtes et des organismes homologues, comme le montre le tableau 2.1. Les donateurs participant à l'enquête ont été choisis par les pays membres du MOPAN. Les gouvernements hôtes et les organismes homologues participant à l'enquête ont été identifiés par l'UNRWA.

Tableau 2.1 Groupes de participants à l'enquête sur l'UNRWA

Groupes de participants	Description
Donateurs au sein de l'administration centrale	• Les représentants des membres du MOPAN au sein de l'administration centrale présents dans le pays ou le terrain d'action du MOPAN et exerçant une responsabilité de contrôle pour les organisations multilatérales • Les représentants des membres du MOPAN basés au sein de la mission permanente ou du Conseil exécutif de l'organisation multilatérale
Donateurs sur les terrains d'opérations	• Les représentants des membres du MOPAN dans les bureaux régionaux (y compris les ambassades) qui sont familiers avec l'organisation multilatérale. Les donateurs du MOPAN basés en Cisjordanie supervisent également le travail de l'UNRWA dans la Bande de Gaza.
Organismes homologues	• Les représentants des agences des Nations Unies sur le terrain et des ONG internationales qui effectuent des investissements significatifs dans le programme humanitaire, travaillent au niveau du pays et tendent à coordonner leur travail avec celui de l'UNRWA.
Gouvernements hôtes	• Les gouvernements sur les terrains des opérations sélectionnés pour l'évaluation qui reçoivent l'aide de l'UNRWA ou accueillent ses activités. Ce groupe comprend des représentants des ministères de tutelle, des ministères centraux (tels que la planification, la finance, etc.) et d'autres représentants gouvernementaux. En Cisjordanie, la catégorie des gouvernements hôtes est représentée par les représentants de l'Autorité palestinienne. Dans la Bande de Gaza, la catégorie des gouvernements hôtes est composée de participants à l'enquête issus des organisations communautaires (CBO).

L'enquête a été adaptée à l'UNRWA et pouvait être complétée en ligne, en Arabe, en Anglais ou en Français, ou hors ligne (papier, email ou entretien). Voir le Volume II, Annexe II pour l'enquête de l'UNRWA. Les consultants indépendants chargés de l'enquête en ligne ou de la collecte de données hors ligne sur le terrain n'avaient pas accès aux réponses individuelles de l'enquête, qui sont restées confidentielles.

Notes des participants – Des énoncés décrivant une pratique, un système ou un comportement organisationnels ont été présentés aux participants de l'enquête et il leur a été demandé de noter la performance organisationnelle sur une échelle de 1 à 6 telle que décrite ci-dessous.

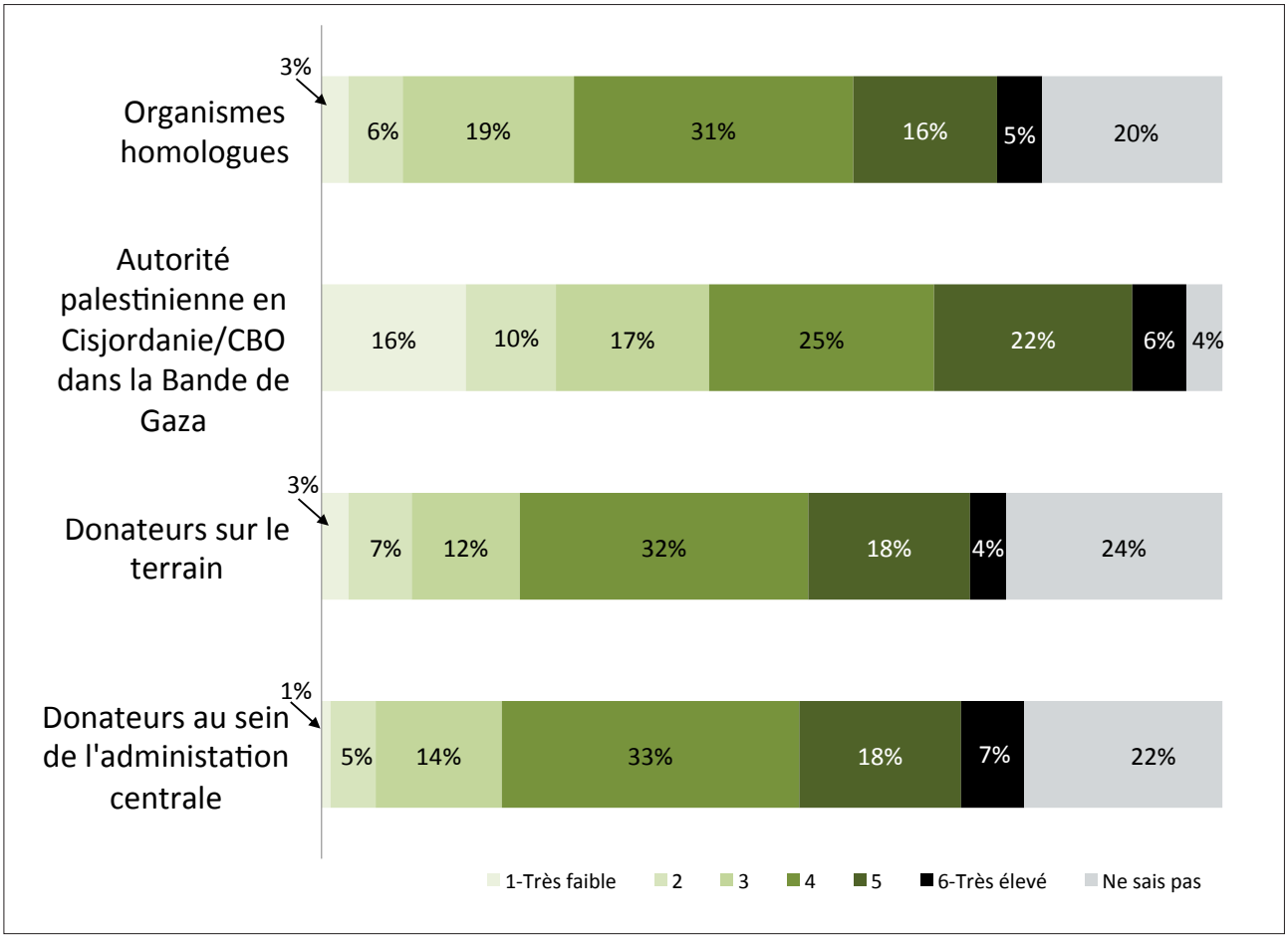
Tableau 2.2 Échelle de notation des participants

Score	Note	Définition
1	Très faible	L'organisation multilatérale ne dispose pas de ce système et cela constitue une source de préoccupation.
2	Faible	L'organisation multilatérale dispose de ce système, mais il comporte d'importantes lacunes.
3	Inadéquat	Le système de l'organisation multilatérale dans ce domaine a des lacunes qui font qu'il est presque acceptable mais malgré tout encore un peu insuffisant.
4	Adéquat	Le système de l'organisation multilatérale est acceptable dans ce domaine.
5	Élevé	Le système de l'organisation multilatérale est plus qu'acceptable sans toutefois être la « meilleure pratique » dans ce domaine.
6	Très élevé	Le système de l'organisation multilatérale est la « meilleure pratique » dans ce domaine.

Dans certains cas, les participants n'ont pas toujours répondu aux questions, soit parce que : 1) la personne a choisi de ne pas répondre ou 2) la question n'était pas posée à cette personne. Dans ces cas, les scores moyens ont été calculés en utilisant le nombre réel de personnes répondant à la question. Comme il est noté dans la méthodologie (Volume II, Annexe I), les réponses « Ne sait pas » n'ont pas été prises en compte dans le calcul des scores moyens. Cependant, lorsque la proportion de participants choisissant la réponse « ne sait pas » était considérée comme importante pour un micro-indicateur, cela est indiqué dans le rapport.

Les réponses à toutes les questions des différentes catégories de participants sur les six choix, plus les « ne sais pas », sont résumés dans le Tableau 2.3.

Tableau 2.3 UNRWA - Distribution des réponses (n=130) sur toutes les questions relatives aux micro-indicateurs, en fonction des groupes de participants



Alors qu'il y avait des réponses dans les six choix possibles, peu d'entre elles figuraient dans la partie « faible de l'échelle. Environ un cinquième des réponses de la part des organismes homologues et des donateurs étaient « ne sais pas », ce qui n'est pas surprenant étant donnée la connaissance potentiellement plus limitée qu'ont ces groupes des spécificités opérationnelles de l'UNRWA, abordées par certaines questions. Les participants issus de l'Autorité palestinienne en Cisjordanie et des organisations communautaires (CBO) dans la Bande de Gaza ont répondu quelquefois « ne sais pas » et un quart de leurs réponses étaient « faible » ou « très faible ». (Davantage de données sur la distribution des réponses des participants figurent dans le Volume II, Annexe III.)

Participants et taux de réponse

Le MOPAN visait un taux de réponse de 70 % de la part des donateurs au sein de l'administration centrale et un taux de 50 % parmi la population de participants basés sur le terrain (les donateurs sur le terrain, gouvernements hôtes et organismes homologues présents sur chaque terrain d'opérations). Le nombre de participants visés dans chacune des catégories et le taux réel de réponses sont présentés dans le tableau 2.4 ci-dessous. Les taux de réponse de toutes les catégories de participants, à l'exception des gouvernements hôtes, dépassaient le taux espéré de 50 % par une marge de plus de 20 %. Le faible taux de réponse de la part des gouvernements hôtes est analysé dans la section suivante concernant les limites. Bien qu'il y ait de larges variations dans les taux de réponse par catégorie et provenance des participants, les résultats de l'enquête sur l'UNRWA reflètent les points de vue de 130 participants.

Tableau 2.4 Nombre de participants et population totale pour l'UNRWA par terrain d'opérations et groupe de participants

Terrain d'opérations	Nombre réel de participants (population totale)				
	Organismes homologues	Gouvernements hôtes/CBO[19]	Donateurs sur le terrain[20]	Donateurs au sein de l'administration centrale	Total
Bande de Gaza	7 (11)	7 (7)	-	-	14 (18)
Jordanie	4 (5)	0 (2)	8 (10)	-	12 (17)
Liban	17 (24)	0 (2)	9 (13)	-	26 (39)
Syrie	12 (14)	0 (3)	6 (12)	-	18 (29)
Cisjordanie	12 (22)	4 (9)	16 (18)	-	32 (49)
Total	52 (76)	11 (23)	39 (55)	28 (38)	**130 (192)**
Taux de réponse	**68%**	**48%**	**71%**	**74%**	**68%**

Convertir les notes individuelles en scores moyens

Comme il a été indiqué précédemment, les participants ont répondu aux questions de l'enquête sur une échelle de six points dans laquelle la note 1 signifie « très faible » et la note 6 signifie « très élevé ». Le MOPAN a calculé un score moyen pour chaque groupe de participants (par ex. donateurs au sein de l'administration centrale). Puisque le score moyen pour un groupe de participants n'était pas nécessairement un nombre entier (de 1 à 6), le MOPAN a attribué des fourchettes numériques et des cotes descriptives pour chaque fourchette (de très faible à très élevé) comme le montre le Tableau 2.5.

Tableau 2.5 MOPAN fourchettes et descriptions

Fourchette des scores moyens	Note
1 à 1.49	Très faible
1.50 à 2.49	Faible
2.50 à 3.49	Inadéquat
3.50 à 4.49	Adéquat
4.50 à 5.49	Élevé
5.50 à 6.00	Très élevé

Il est à noter que les fourchettes comportent des nombres à deux décimales, ce qui résulte simplement d'un calcul mathématique et ne doit pas être interprété comme un haut degré de précision. Les notes attribuées aux différents ICP correspondent donc à des estimations indicatives plutôt qu'à des mesures précises.

19 Dans la Bande de Gaza, cette catégorie est composée des organisations basées sur la communauté (CBO) et en Cisjordanie, elle est composée des représentants de l'Autorité palestinienne. Dans un souci de transparence, la dénomination gouvernement hôte a été modifiée dans les tableaux suivants afin de refléter les sources de données réelles.

20 Les membres du MOPAN basés en Cisjordanie couvrent également le travail de l'UNRWA à Gaza.

Analyse des données

L'analyse de premier niveau des données de l'enquête incluait les calculs des scores moyens, les écarts-types, les fréquences, les réponses « ne sait pas » et l'analyse de contenu des questions ouvertes. Les réponses « ne sait pas » ont été retirées du calcul des scores moyens, mais la proportion des participants choisissant cette réponse a été retenue en tant que donnée potentiellement utile.

Un système de pondération a été appliqué afin de garantir qu'aucun groupe de participants unique ou de secteur d'activité n'était sous-représenté dans l'analyse. En raison du fait que le nombre de participants fluctue, à la fois parmi les catégories de participants et parmi les pays et territoires de l'enquête, un facteur de pondération fondé sur le taux de réponse a été appliqué aux données de l'enquête. La pondération a été conçue afin de donner une importance égale : 1) aux opinions de chaque groupe de répondant, 2) aux pays dans lesquels l'enquête s'est déroulée et 3) aux donateurs dans les pays et aux partenaires directs dans chaque pays dans lequel l'enquête s'est déroulée. La base mathématique pour la pondération est décrite dans le Volume II, Annexe I.

Le second niveau d'analyse examine les différences de réponses parmi les groupes de participants et les terrains d'opérations. Lorsque des différences significatives ressortaient, celles-ci apparaissent dans le rapport.[21] Pour une description complète de l'analyse des données de l'enquête, se référer au Volume II, Annexe I.

2.3 Analyse de documents

L'analyse de documents a pris en considération les documents fournis par l'UNRWA, disponibles sur le site internet de l'organisation ou disponibles via d'autres sites internet du système des Nations Unies. Pour la plupart des micro-indicateurs, cinq critères ont été établis qui, rassemblés, sont supposés représenter la bonne pratique dans le domaine évalué. La note de tout micro-indicateur dépend du nombre de critères remplis par l'organisation. Bien que l'analyse de documents ait évalué la plupart des micro-indicateurs, elle ne leur a pas tous attribué une note (lorsque les critères pour la bonne pratique n'avaient pas été établis pour ce MI). Par conséquent, certains tableaux ne montrent pas les scores de l'analyse de documents pour chaque ICP ou MI.

L'analyse de documents et l'enquête ont utilisé la même liste de micro-indicateurs, mais certaines questions dans l'analyse de documents ont été formulées différemment de celles de l'enquête. L'analyse de documents et l'enquête ont également utilisé la même échelle de notation, mais les scores sont présentés séparément sur chaque tableau afin d'illustrer leur degré de convergence ou de divergence.

2.4 Forces et limites de la méthodologie

Le MOPAN continue d'améliorer sa méthodologie en fonction de l'expérience acquise après chaque année de mise en œuvre. Les forces et limites suivantes doivent être prises en compte lors de la lecture du rapport du MOPAN sur l'UNRWA.

21 La convention habituelle en matière de statistiques significatives a été appliquée ($p \leq .05$), et lorsque des différences significatives sont apparues, celles-ci figurent dans le rapport.

► Forces

- L'Approche commune du MOPAN est fondée sur des éléments fondamentaux et des outils d'évaluations bilatéraux existants. Sur le long terme, le MOPAN espère que cette approche remplacera ou réduira le besoin d'autres approches d'évaluation par des donateurs bilatéraux.
- La méthodologie recherche des informations perceptuelles depuis différentes perspectives : donateurs du MOPAN (au siège et dans le pays), partenaires directs/clients d'organisations multilatérales, organismes homologues et autres parties prenantes pertinentes. Ceci est conforme aux engagements pris par les donateurs lors de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et du Programme d'action d'Accra en ce qui concerne l'harmonisation, la voix des partenaires et la reddition de comptes mutuelle.
- Elle complète les données perceptuelles avec l'analyse de documents, ajoutant ainsi une source de données additionnelle. Ceci a pour conséquence de renforcer l'analyse, fournir une base de discussion sur l'efficacité de l'agence et augmenter la validité de l'évaluation à travers la triangulation des sources de données.
- Les rapports sont soumis à un processus de validation, incluant de multiples révisions par les membres du MOPAN et une révision par l'organisation multilatérale évaluée.
- Le MOPAN s'efforce de maintenir une cohérence dans les questions de l'enquête et dans l'analyse de documents pour chacune des organisations multilatérales, tout en permettant une personnalisation pour tenir compte des différences entre les types d'organisations multilatérales.

► Limites

Sources de données

- L'Approche commune du MOPAN demande aux membres du MOPAN et aux organisations évaluées de sélectionner les personnes les plus appropriées pour répondre à l'enquête. Le MOPAN examine parfois la sélection avec l'organisation évaluée. Cependant, le MOPAN n'a aucun moyen de déterminer si ce sont les personnes les plus informées et qualifiées qui répondent à l'enquête
- L'évaluation n'a pas obtenu suffisamment de réponses de la part des gouvernements hôtes en Jordanie, au Liban ou en Syrie, et l'évaluation ne reflète donc pas leurs points de vue. Cependant, un nombre suffisant de réponses a été obtenu de la part des organisations communautaires dans la Bande de Gaza et des représentants de l'Autorité palestinienne en Cisjordanie.
- Pour les besoins de l'analyse de données, les points de vue des représentants de l'Autorité palestinienne en Cisjordanie et des organisations communautaires dans la Bande de Gaza ont été fusionnés en un seul groupe de participant appelé « Autorité palestinienne en Cisjordanie/CBO dans la Bande de Gaza ». Ces deux groupes d'acteurs entretiennent des relations différentes avec l'UNRWA et cette distinction ressort clairement dans les résultats de l'enquête. Les résultats de l'enquête pour ce groupe de participants doivent dès lors être interprétés avec prudence.

Instruments de collecte de données

- Trois questions affectent potentiellement les réponses aux enquêtes. Premièrement, l'instrument d'enquête est long et un facteur de fatigue peut affecter les réponses et les

taux de réponse. Deuxièmement, les participants peuvent ne pas avoir les connaissances suffisantes pour répondre à toutes les questions (par ex. les questions se référant aux opérations internes de l'organisation, telles que les pratiques d'audit externe et interne, semblent difficiles aux yeux de nombreux participants, qui répondent souvent par « ne sait pas »). Troisièmement, un nombre important de réponses « ne sait pas » peut impliquer que les participants n'ont pas compris certaines questions.

- Les choix de notes proposés par l'enquête du MOPAN peuvent ne pas être utilisés de manière uniforme par tous les participants, surtout avec les différentes cultures impliquées dans l'évaluation MOPAN. Une limite potentielle est le « biais de tendance centrale », à savoir une tendance des participants à éviter les extrêmes et de n'utiliser que les propositions au centre de l'échelle de réponse. Les différences culturelles peuvent également contribuer à cette erreur, car les participants dans certaines cultures peuvent être réticent à critiquer, ou trop impatients de louer.

Triangulation des données

- La validité des évaluations est renforcée lorsque de multiples sources de données sont combinées. Alors que l'Approche commune combine une enquête sur les perceptions des parties prenantes et une analyse de documents qui peuvent fournir des données concordantes (par ex. rapports d'évaluation), elle n'inclut pas les entretiens, les groupes de consultation, et autres méthodes de collecte de données auprès des employés de l'organisation ou d'autres participants qui peuvent être utiles dans l'analyse des comportements, systèmes et procédures actuels axés sur les résultats d'une organisation.

Analyse de données

- La pratique du MOPAN d'évaluer les réponses en fonction du nombre de participants dans chaque catégorie amplifie les voix des plus petits groupes de participants. Le nombre relativement élevé de réponses de la part des organismes homologues et des donateurs de l'UNRWA contraste avec le taux de réponse très faible de l'Autorité palestinienne et des organisations communautaires (CBO) et souligne la nécessité d'être prudent dans l'interprétation des comparaisons entre les scores dans les tableaux où figure la catégorie Autorité palestinienne/CBO.
- Contrairement à la plupart des organisations évaluées par le MOPAN, l'UNRWA possède cinq terrains d'opérations distincts dont le contexte varie largement. Bien que l'évaluation émette quelques observations sur les différences entre les terrains, les données relativement limitées disponibles pour certains terrains et certaines catégories de participants suggèrent la nécessité d'être prudent dans l'interprétation de telles différences, qui doit être indicative plutôt que prescriptive.
- Tandis que l'analyse de documents peut formuler des observations sur les contenus d'un document, elle ne peut pas évaluer dans quelle mesure l'esprit du document existe au sein de l'organisation (à moins que la mise en œuvre soit présentée ailleurs).

Base de jugement

- Même si le MOPAN a fait usage de normes et de critères reconnus de ce qui constitue une bonne pratique pour une organisation multilatérale, un tel critère n'existait pas pour tous les indicateurs du MOPAN. Par conséquent, nombre de critères utilisés dans l'étude du contenu des documents ont été développés par le MOPAN au cours du processus d'évaluation. Les critères constituent donc des travaux en cours et ne doivent pas être considérés comme des normes définitives.

- Dans l'analyse de documents, les notes faibles peuvent être dues à une indisponibilité des documents organisationnels qui remplissent les critères du MOPAN (dont certains exigent des aspects à documenter de manière explicite).
- L'évaluation du MOPAN produit des scores ou notes numériques qui semblent présenter un haut degré de précision, mais qui ne peuvent que fournir des indications générales sur la manière dont fonctionne une organisation et constituer un fondement pour le débat parmi les membres du MOPAN et d'autres partenaires de l'organisation multilatérale.

Malgré certaines limites, l'Équipe d'évaluation estime que les données présentent en général une image raisonnable des systèmes associés à l'efficacité interne des organisations multilatérales.

3. Principales conclusions

3.1 Introduction

Ce chapitre présente les conclusions de l'évaluation MOPAN 2011 de l'UNRWA. Les conclusions sont fondées sur les données de l'enquête recueillies auprès des participants et l'analyse de documents.

- La Section 3.2 présente les notes générales de la performance de l'UNRWA et résume les opinions des participants sur ses principales forces et les domaines à améliorer.
- La Section 3.3 fournit les conclusions sur chacun des quatre domaines de performance (la gestion stratégique, opérationnelle, des relations et des connaissances).

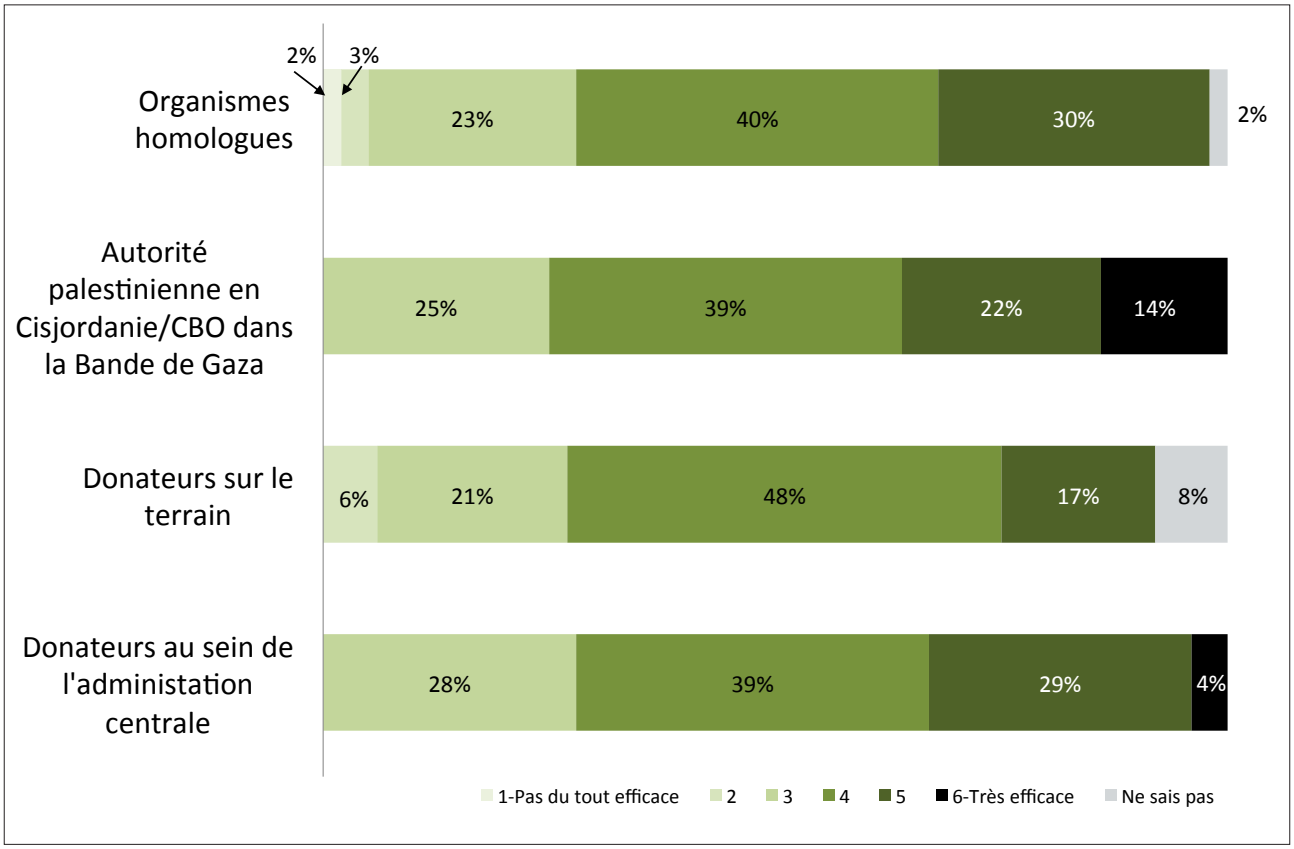
3.2 Notes générales

Cette section fournit un résumé des notes générales. Elle inclut les notes des participants à l'enquête sur l'efficacité interne générale de l'UNRWA, les opinions des participants sur les forces de l'UNRWA ainsi que les domaines à améliorer et les notes de l'enquête et de l'analyse de documents pour tous les indicateurs clés de performance.

Notes générales sur l'efficacité interne de l'UNRWA

Le MOPAN a défini l' « efficacité interne » comme la mesure dans laquelle une organisation multilatérale est organisée en vue de soutenir les clients dans la production et la livraison des résultats attendus. La question suivante a été posée aux participants : « Comment évalueriez-vous l'efficacité interne de l'UNRWA ». Comme le montre le Tableau 3.1, environ 30 % de la majorité des groupes de participants considèrent l'UNRWA comme efficace (note de 5 à 6), mais seulement 17 % des donateurs sur le terrain lui ont octroyé des notes similaires.

Tableau 3.1 Notes générales sur l'efficacité interne en fonction des groupes de participants



► Opinions des participants sur les forces de l'UNRWA et les domaines à améliorer

L'enquête comportait deux questions ouvertes demandant aux participants d'identifier les plus grandes forces de l'UNRWA ainsi que les domaines à améliorer. L'ensemble des 130 participants a répondu à ces deux questions[22]. Les commentaires sont résumés ci-dessous afin d'illustrer la diversité des perceptions. Ces dernières ont été pondérées par le nombre approximatif de participants partageant le même point de vue.

Les participants de toutes les catégories considèrent que les principales forces de l'UNRWA résident globalement dans la variété, l'étendue et la qualité des services que l'organisation fournit aux réfugiés palestiniens, la clarté de son mandat ainsi que la compétence et le dévouement de son personnel.

22 Les participants ayant répondu « sans commentaires » ou une autre réponse de cette nature ont été éliminés de l'analyse.

L'UNRWA s'est vu félicité pour les services qu'il fournit aux réfugiés palestiniens par 40 % des participants (52). Ils ont souligné que l'UNRWA aide des réfugiés vulnérables non seulement en Palestine, mais également dans quatre autres pays de la région et qu'il fournit aussi bien des services humanitaires à court terme que des services de développement sur le long terme dans un grand nombre de secteurs (l'éducation, la santé, le secours, la formation et l'emploi notamment).

Commentaires des participants à l'enquête sur les forces de l'UNRWA

L'UNRWA fournit des services inclusifs aux réfugiés palestiniens. En ce sens, l'UNRWA est en quelque sorte similaire au modèle particulier des Nations Unies auquel nous aspirons. (Donateur au sein de l'administration centrale)

L'UNRWA constitue un élément crucial de la vie des réfugiés palestiniens et est essentiel à la subsistance des réfugiés dans certains endroits. Les programmes d'éducation et de formation de l'UNRWA sont importants pour aider les Palestiniens à vivre dans leurs pays d'accueil et à donner du sens à leurs vies malgré les difficultés. (Donateur sur le terrain)

L'organisation a entrepris des initiatives majeures afin de sortir des sentiers battus et d'appréhender ses bénéficiaires dans leur plus large contexte. À cet égard, l'organisation a fait preuve d'une grande innovation pour dépasser les fonctions de secours et de soutien de base et faire véritablement office d'agent d'autonomisation. (Organisme homologue)

Un des points forts de l'UNRWA est qu'il joue un rôle complémentaire auprès des services de santé dans les territoires palestiniens. (Représentants de l'Autorité palestinienne/CBO)

Le mandat de l'UNRWA a été reconnu comme un point fort par 26 % des participants (34). Ils ont souligné que l'UNRWA est la seule organisation disposant d'un mandat clair et spécifique pour venir en aide aux réfugiés palestiniens, ce qui le distingue des autres agences des Nations Unies, et que l'UNRWA fournit en quelque sorte un « kit de survie » qui permet de « sauver la vie des Palestiniens ».

Selon 21 % des participants, les membres du personnel de l'UNRWA constituent un de ses principaux atouts. Ils sont considérés comme bien informés sur la région, extrêmement professionnels, déterminés et investis dans leur travail.

Les participants ont estimé que l'UNRWA devait faire des progrès en matière de gestion opérationnelle, de communications et de relations internes et externes.

La moitié des participants qui ont donné leur opinion quant aux aspects à améliorer par l'UNRWA (65) ont insisté sur la nécessité pour l'Agence de progresser en matière de gestion opérationnelle. Les domaines les plus fréquemment cités étaient la collecte de fonds, la gestion des ressources humaines (plus de formations, augmentation des salaires et évaluation efficace de la performance), ainsi que la mise en place de programmes, particulièrement dans les secteurs de l'éducation et de la santé (qualité et étendue des services).

Un quart des participants (34) estime que l'UNRWA devrait améliorer ses communications et relations internes et externes. De nombreux participants ont indiqué qu'une meilleure communication avec les donateurs ainsi qu'une meilleure diffusion des résultats pourraient être des facteurs clés dans l'augmentation du financement de l'Agence. Ils ont également indiqué que les communications et relations externes doivent être améliorées afin de renforcer la collaboration avec d'autres agences et organismes des Nations Unies qui travaillent dans la région avec des réfugiés palestiniens et les autorités palestiniennes. Au niveau interne, de meilleures communications et relations entre les bureaux extérieurs et le siège sont considérées comme un moyen d'améliorer l'efficacité et la coordination des opérations de l'Agence.

Commentaires des participants à l'enquête sur les domaines à améliorer par l'UNRWA

Étant donné le nombre limité de donateurs, l'aspect de la collecte de fonds devrait être repensé. (Donateur sur le terrain)

La principale faiblesse de l'UNRWA réside dans ses politiques et pratiques en matière de personnel. Il s'agit d'un double problème: 1) la capacité de l'UNRWA à attirer, sélectionner et recruter des personnes hautement qualifiées pour les postes de direction; 2) la capacité de l'UNRWA à identifier et à répondre efficacement au manque de performance. (Donateur au sein de l'administration centrale)

Développer un réseau avec les institutions afin de recruter des personnes diplômées. L'UNRWA doit développer un réseau avec les institutions afin de travailler avec elles sur leurs programmes. (Représentants de l'Autorité palestinienne/CBO)

L'UNRWA est devenue une autorité en soi. L'Organisation doit se décentraliser et se détacher de son rôle d'acteur unique pour permettre une meilleure coordination avec l'Autorité nationale palestinienne (ANP), mettre en œuvre ses réformes au niveau de ses stratégies et de ses plans et permettre un plus grand engagement de la part de l'ANP, des autres agences des Nations Unies et de la société civile. L'UNRWA doit travailler sérieusement sur les questions et problématiques liées à son personnel dans la mesure où l'UNRWA ne respecte pas les normes et réglementations et n'applique pas les normes internationales de l'OIT en matière de droits des travailleurs. L'UNRWA doit créer un environnement propice au dialogue social avec les syndicats de l'UNRWA et d'autres syndicats tels que la Fédération générale des syndicats de Palestine (PGFTU) pour traiter les problématiques et difficultés importantes auxquelles sont confrontés les employés de l'UNRWA. (Organisme homologue)

Tandis que les communications et relations internes et externes ont été citées par la majorité des groupes de participants comme le deuxième aspect le plus importants devant faire l'objet d'amélioration de la part de l'UNRWA, les représentants de l'Autorité palestinienne/ CBO ont davantage souligné la nécessité pour l'UNRWA de réduire la bureaucratie.

Notes générales pour les indicateurs clés de performance

Le Tableau 3.2 ci-dessous récapitule les scores de l'analyse de documents et de l'enquête sur les ICP de l'Approche commune du MOPAN. A titre d'exemple, l'UNRWA a obtenu pour le premier indicateur, « fournir des orientations pour obtenir des résultats », un score de 4 (adéquat) à l'issue de l'enquête et un score de 5 (élevé) à l'issue de l'analyse de documents.

Au regard des notes générales de l'enquête et de l'analyse de documents, l'UNRWA est considéré comme réalisant une performance adéquate ou mieux pour la majorité des indicateurs clés de performance.

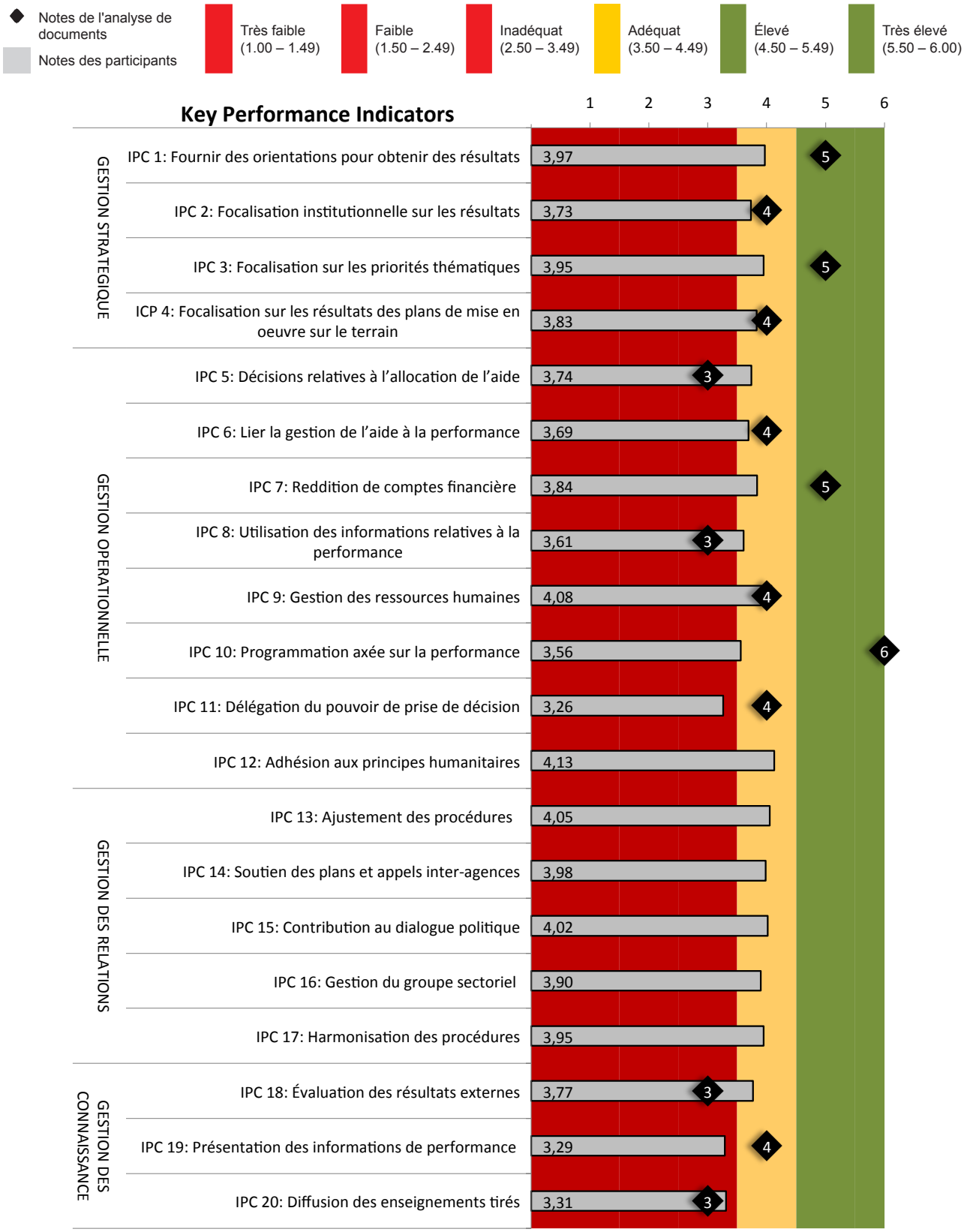
Dans les données de l'enquête, l'UNRWA a obtenu des scores « adéquats » ou supérieurs pour 17 des 20 ICP.

Dans l'analyse de documents, l'UNRWA a reçu des notes « adéquates » ou supérieures pour 10 des 14 ICP[23].

Les notes de l'enquête et de l'analyse de documents différaient sur neuf ICP – dont trois ont été moins bien notés par l'analyse de documents que par les participants à l'enquête, le contraire s'étant produit pour les six autres ICP. Les raisons de ces différences de notation sont exposées dans les sections suivantes.

23 Même si la plupart des ICP et micro-indicateurs ont été pris en considération par l'analyse de documents, ils n'ont pas tous été notés. Voir la section 2.3.

Tableau 3.2 Notes générales sur les indicateurs clés de performance (scores moyens, notes de tous les participants et de l'analyse de documents)



3.3 Performance de l'UNRWA dans la gestion stratégique, opérationnelle, des relations et des connaissances

3.3.1 Aperçu

Cette section présente les résultats de l'évaluation MOPAN 2011 de l'UNRWA dans quatre domaines de performance (quadrants) : gestion stratégique, opérationnelle, des relations et des connaissances. Les sections suivantes (3.3.2 jusqu'à 3.3.5) fournissent les notes attribuées par l'enquête en général et par l'analyse de documents pour les ICP dans chaque quadrant, les scores moyens par groupe de participants, et les conclusions fondées sur une analyse des notes de l'enquête et de l'analyse de documents dans chaque quadrant.

Lorsque des différences statistiquement significatives ont été constatées parmi les catégories de participants, ces dernières sont signalées. Les divergences de notes entre les résultats de l'enquête et de l'analyse de documents sont également mentionnées.

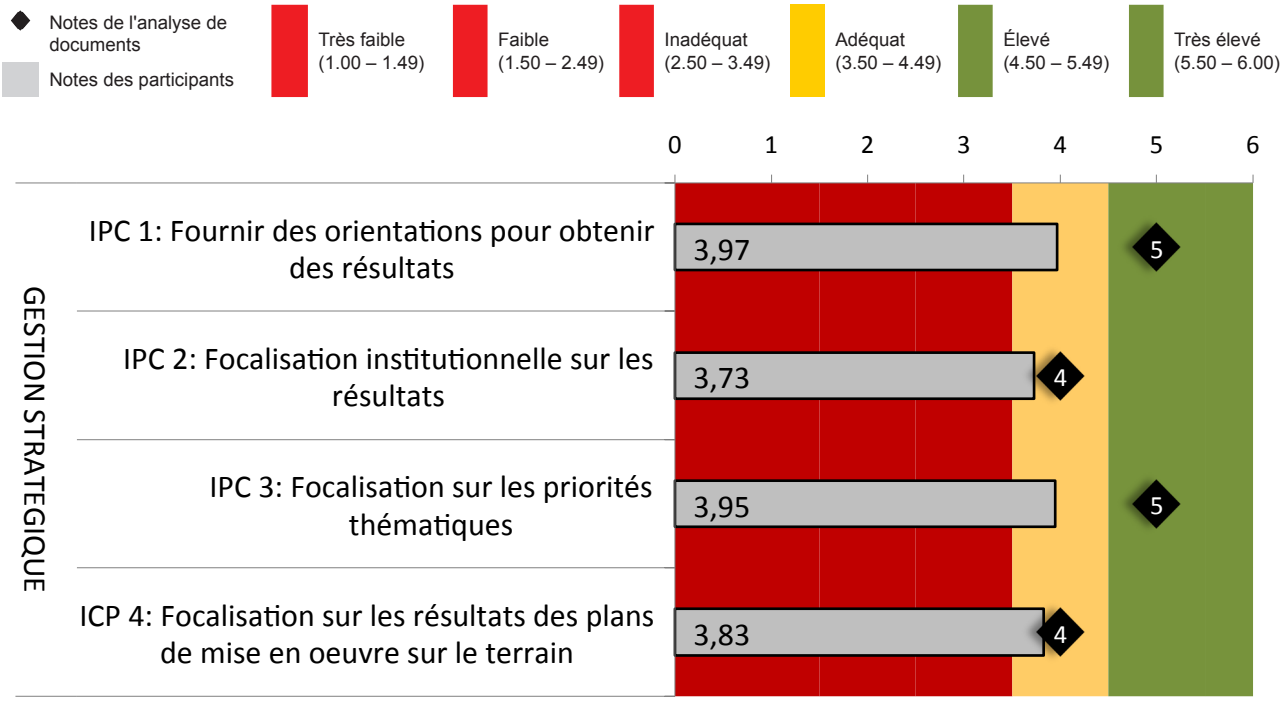
Les données de l'enquête pour chaque ICP et MI par quadrants sont présentées dans le Volume II, Annexe V. Les notes de l'analyse de documents sont présentées dans le Volume II, Annexe VI.

3.3.2 Gestion stratégique

La gestion stratégique constitue l'une des forces de l'UNRWA. La gestion stratégique de l'UNRWA a été notée comme adéquate selon les critères du MOPAN et les documents justificatifs de l'organisation ont reçu une appréciation allant « d'adéquate » à « élevée ».

Le Tableau 3.3 montre les notes globales de l'enquête et de l'analyse de documents pour les quatre ICP du quadrant de la gestion stratégique. L'UNRWA est jugé par les participants à l'enquête comme figurant au milieu de la fourchette « adéquate ». L'analyse de documents révèle une performance encore plus élevée, dans la gamme allant d' « adéquate » à « élevée » selon les critères du MOPAN. Les parties prenantes et les documents corroborent la conclusion de l'évaluation qui atteste d'un engagement organisationnel fort et transparent vers l'obtention de résultats dans la culture, la planification, la gestion et la communication avec les parties prenantes, y compris le public, de l'UNRWA. De plus, l'UNRWA traite des priorités transversales liées à la protection, au handicap et à l'égalité des sexes, en dépit d'importants défis culturels et politiques. Par son processus de développement organisationnel, l'UNRWA a réalisé des progrès remarquables dans tous les aspects de la gestion stratégique au cours des dernières années.

Tableau 3.3 Quadrant I: Gestion stratégique – Notes attribuées par l'enquête et l'analyse de documents



Le Tableau 3.4 montre les scores moyens pour les quatre ICP pour tous les participants à l'enquête et par groupe de participants.

Tableau 3.4 Quadrant I: Gestion stratégique, scores moyens par groupe de participants

Très faible (1.00 – 1.49) | Faible (1.50 – 2.49) | Inadéquat (2.50 – 3.49) | Adéquat (3.50 – 4.49) | Élevé (4.50 – 5.49) | Très élevé (5.50 – 6.00)

	total des scores moyens	Organismes homologues	Autorité palestinienne en Cisjordanie/CBO dans la Bande de Gaza	Donateurs sur le terrain	Donateurs au sein de l'administation centrale
IPC 1: Fournir des orientations pour obtenir des résultats	3,97	3,81	4,26	3,94	3,86
IPC 2: Focalisation institutionnelle sur les résultats	3,73	4,21	3,05	3,78	3,98
IPC 3: Focalisation sur les priorités thématiques	3,95	3,62	NA	3,97	4,27
ICP 4: Focalisation sur les résultats des plans de mise en oeuvre sur le terrain	3,83	3,76	3,78	3,96	3,93

► ICP 1: Fournir des orientations pour obtenir des résultats

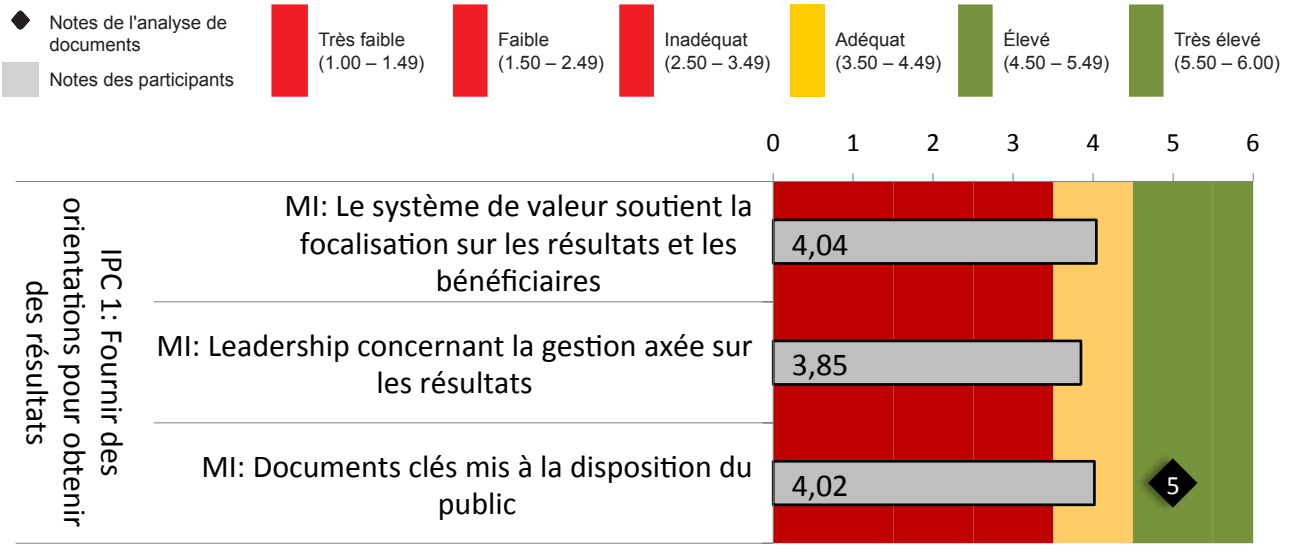
Conclusion 1:

Les participants à l'enquête ont attribué la note « adéquate » à la direction générale de l'UNRWA pour la fourniture d'orientations vers l'obtention de résultats axés sur l'extérieur/ les bénéficiaires. L'analyse de documents a attribué la note « élevée » à l'UNRWA pour la mise à disposition de documents clés pour les principaux partenaires, y compris le public.

Dans l'ensemble, les participants à l'enquête ont attribué la note « adéquate » à l'UNRWA pour trois MI dans cet ICP. L'analyse de documents, qui notait seulement le MI sur la mise à disposition des documents, a accordé une note « élevée » à l'UNRWA.

Il semble que l'UNRWA fournisse de façon « adéquate » des orientations pour obtenir des résultats, au niveau du soutien d'une orientation axée sur les résultats et les bénéficiaires ainsi que du leadership nécessaire dont il fait preuve dans la gestion axée sur les résultats. La mise à disposition et la traduction de documents clés pratiquées par l'Agence pour les partenaires sont également considérées comme « adéquates ».

Tableau 3.5 ICP 1: Fournir des orientations pour obtenir des résultats, notes des micro-indicateurs



MI 1.1 – Le système de valeur soutient la focalisation sur les résultats et les bénéficiaires

Les notes sur les questions de l'enquête pour ce MI confirment que l'UNRWA soutient une orientation axée sur les résultats et les bénéficiaires. Dans leurs commentaires libres sur les principales forces de l'organisation, les participants ont particulièrement salué l'accent que l'UNRWA place sur les bénéficiaires. Les réponses à l'enquête sur cet indicateur soulignent les progrès « adéquats » de l'UNRWA dans le renforcement d'une culture axée sur les résultats. Certaines variantes sont apparues parmi les différents groupes de participants, en particulier entre les participants implantés en Syrie et ceux implantés sur d'autres terrains.

MI 1.2 – Leadership concernant la gestion axée sur les résultats

Les donateurs du MOPAN au sein de l'administration centrale et les gouvernements hôtes sont les seuls groupes de participants auxquels on a demandé de juger dans quelle mesure la direction

générale de l'UNRWA offre un leadership sur la gestion axée sur les résultats, pour laquelle ils ont tous deux attribué la note « adéquate » à l'organisation.

MI 1.3 – Documents clés mis à la disposition du public

La majorité des participants à l'enquête (64 %) a attribué une note « adéquate » ou supérieure pour la mise à disposition de documents clés facilement accessibles pour les principaux partenaires, y compris le public. L'analyse de documents a attribué la note « élevée » à l'UNRWA pour ce MI.

Les documents de l'UNRWA qui ne sont pas accessibles sur le site Internet de l'Agence ou sur le site des Nations Unies sont mis à la disposition des parties prenantes concernées en fonction de leurs besoins et de l'usage qu'elles veulent en faire. L'UNRWA dispose d'une politique de publication qui précise quels types de documents sont accessibles au public (tels que les documents liés à l'évaluation) et ceux qui doivent rester confidentiels (tels que les minutes des réunions du Comité consultatif sur les réunions de contrôle interne). Les documents de l'UNRWA sont disponibles en anglais, arabe, français et hébreu selon la demande.

► ICP 2: Focalisation institutionnelle sur les résultats

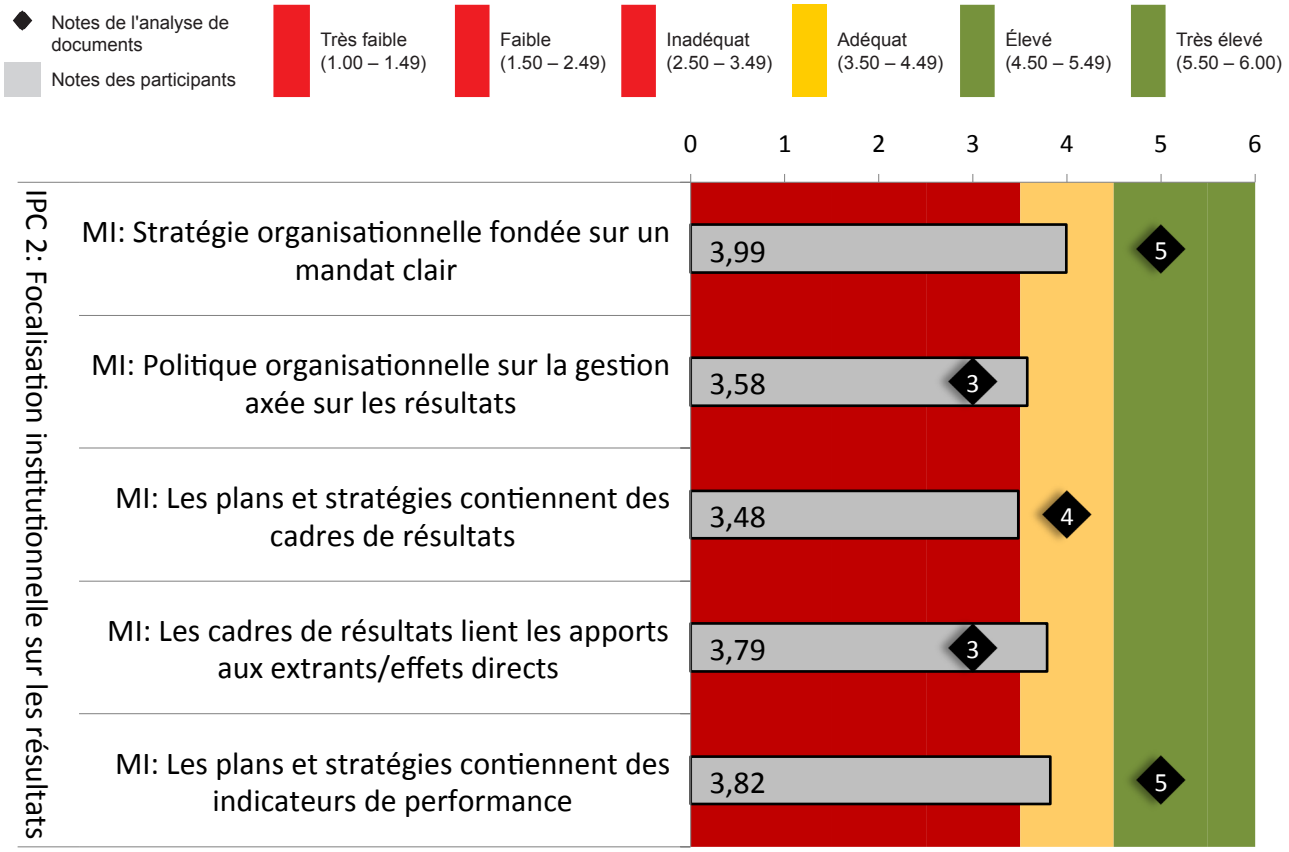
Conclusion 2:

Les stratégies organisationnelles de l'UNRWA ont obtenu la note « adéquate » pour leur orientation axée sur les résultats. L'analyse de documents suggère que l'UNRWA est en voie de renforcer sa politique de gestion axée sur les résultats, mais qu'il reste des progrès à accomplir en matière de qualité des cadres de résultats.

Les participants à l'enquête ont dans l'ensemble noté l'UNRWA comme étant « adéquat » sur quatre des cinq MI dans cet ICP, la seule note « inadéquate » portant sur le développement de plans et de stratégies qui comprennent des cadres de résultats. Les notes de l'analyse de documents varient entre « inadéquates » et « élevées ».

L'UNRWA a accompli des progrès considérables pour devenir une organisation davantage orientée sur la performance. Les initiatives entreprises par l'Agence comprennent le développement de cadres de résultats au niveau institutionnel et sur le terrain qui opérationnalisent son mandat et la promotion d'une culture GAR au sein de l'organisation par le développement de systèmes, d'outils et de formations. Bien que certaines améliorations soient nécessaires dans la formulation des résultats et la sélection des indicateurs, le développement d'un cadre de résultats (DRF) à l'échelle de l'agence et d'un cadre de résultats en termes de gestion (MRF) représente une étape importante qui permettra à l'Agence d'établir des rapports sur l'ensemble de sa performance de façon renforcée et cohérente.

Tableau 3.6 ICP2: Focalisation institutionnelle sur les résultats, notes des micro-indicateurs



MI 2.1 – Stratégie organisationnelle fondée sur un mandat clair

L'enquête a posé trois questions sur ce MI: l'UNRWA dispose-t-elle d'un mandat clair? La stratégie appliquée à l'ensemble de l'organisation (Stratégie à moyen terme [SMT] pour la période 2010-2015) est-elle en accord avec son mandat? La SMT repose-t-elle sur une compréhension claire de la capacité de réponse de l'UNRWA? La majorité des participants (69 %) a attribué une note « adéquate » ou supérieure et 30 % d'entre eux ont attribué une note « élevée » à très « élevée ».

L'analyse de documents a corroboré les résultats de l'enquête et a attribué la note « élevée ». Le mandat de l'UNRWA associe trois éléments: la protection, le développement humain et le secours. Toutefois, l'équilibre entre ces éléments n'est pas spécifié, ce qui peut se révéler problématique lorsque l'UNRWA doit choisir entre des priorités concurrentes. Bien qu'il n'existe pas de document qui articule le mandat et toutes ses nuances, la SMT 2010-2015 comprend des stratégies et activités clés qui permettent de mettre en œuvre ces éléments. L'UNRWA a accompli des progrès considérables dans le développement de cadres permettant de mettre en œuvre son mandat.

MI 2.2 – Politique organisationnelle sur la gestion axée sur les résultats

Les donateurs au sein de l'administration centrale et ceux implantés sur le terrain sont les seuls groupes de participants auxquels on a demandé si l'UNRWA assurait la mise en application d'une gestion axée sur les résultats au sein de l'organisation. L'enquête a donné lieu à des opinions variables sur cette question: 35 % des participants ont attribué à l'Agence une note « adéquate » ou supérieure et 35 % d'entre eux une note allant d' « inadéquate » à « faible ».

En appliquant strictement les critères du MOPAN pour l'analyse de documents, l'UNRWA obtient la note « inadéquate » pour la promotion d'une politique axée sur les résultats à l'échelle de l'agence – étant donné que l'Agence ne dispose pas de politique, de stratégie, de cadre ou de plan qui décrivent la nature et le rôle d'une gestion axée sur les résultats (GAR) et qu'aucun élément dans les documents analysés n'indique de soutien apporté aux membres du personnel en matière de GAR (par le biais de formations ou d'autres initiatives), bien que l'UNRWA indique que de telles formations ont eu lieu dans le cadre du processus de développement organisationnel initié en 2006. Un certain nombre de documents et de systèmes ont été développés et mis en place pour appliquer une GAR. L'Agence a par exemple développé et mis en place un Système de contrôle axé sur les résultats prometteurs pour les rapports biennaux qui comprend presque 200 indicateurs extrants reliés à 15 effets directs relatifs au cadre stratégique de l'agence dans son ensemble. Toutefois, il faut du temps pour que des systèmes de gestion de la performance soient pleinement institutionnalisés et la GAR n'a été rendue opérationnelle que récemment.

MI 2.3 – Les plans et stratégies contiennent des cadres de résultats

Les organismes homologues n'ont pas été consultés sur ce micro-indicateur.

Des opinions diverses sont ressorties des données de l'enquête sur la capacité de l'UNRWA à inclure des cadres de résultats de gestion (MRF) et des cadres de résultats escomptés en relation avec son mandat (le développement humain et les résultats humanitaires entre autres) dans ses plans et stratégies à l'échelle de l'organisation: 43 % des participants ont attribué la note « adéquate » ou supérieure pour la capacité de l'UNRWA et 35 % une note « inadéquate » ou inférieure.

Selon l'analyse de documents, la capacité de l'UNRWA à inclure des cadres de résultats dans ses plans et stratégies à l'échelle de l'organisation est « inadéquate ». L'agence dispose d'un cadre de résultats de développement (DRF) qui contient des affirmations sur les résultats humanitaires escomptés, ainsi qu'une MRF. Le DRF et le MRF sont le résultat d'un travail complexe d'harmonisation qui a impliqué les membres du personnel aussi bien au niveau du siège que des terrains d'opérations et qui a permis le développement d'un manuel contenant les effets directs, les extrants et les indicateurs communs. Bien que des progrès restent à faire en termes de formulation des résultats, la mise en place d'un DRF et d'un MRF à l'échelle de l'agence représente une étape importante qui permettra à l'Agence d'établir des rapports sur l'ensemble de sa performance de manière renforcée et cohérente.

MI 2.4 – Les cadres de résultats lient les apports aux extrants/effets directs

L'UNRWA a été noté comme adéquat pour ce MI par les donateurs au sein de l'administration centrale et sur le terrain (les seuls groupes de participants interrogés sur ce MI).

L'analyse de documents a en revanche attribué une note « inadéquate » à l'UNRWA pour ce MI étant donné que les liens entre les apports et les extrants et effets directs ne sont souvent pas clairs ou peu réalistes et que les niveaux de résultats ne sont pas clairement différenciés. Toutefois, comme signalé précédemment, cela prend du temps pour que les systèmes de gestion de la performance soient pleinement institutionnalisés et le système actuel de l'UNRWA indique clairement que l'Agence s'oriente vers une organisation davantage axée sur la performance.

MI 2.5 - Les plans et stratégies contiennent des indicateurs de performance

Les donateurs au sein de l'administration centrale et sur le terrain étaient les seuls groupes de participants consultés sur ce MI. Environ 40 % d'entre eux ont attribué une note « adéquate » ou supérieure à l'UNRWA sur la question de savoir si des indicateurs de performance sont inclus dans les plans et stratégies à l'échelle de l'organisation.

L'analyse de documents a attribué la note « élevée » à l'Agence pour ce MI étant donné que la majorité des indicateurs de performance de l'UNRWA sont pertinents, clairs et mesurables. De plus, certains des indicateurs sélectionnés sont fondés sur des indices internationaux (tels que les taux de mortalité maternelle et infantile, la prévalence de l'anémie et les taux de vaccination).

► ICP 3: Focalisation sur les priorités thématiques

Conclusion 3 :

L'UNRWA a obtenu une note « adéquate » ou supérieure de la part des participants à l'enquête pour l'intégration des priorités thématiques, à l'exception d'une (l'environnement), dans son travail. L'analyse de documents a attribué une note « adéquate » ou supérieure pour l'intégration des priorités thématiques à l'exception d'une d'entre elles (approche axée sur les droits de l'homme).

L'évaluation s'est focalisée sur cinq questions thématiques transversales identifiées comme prioritaires par le MOPAN et l'UNRWA, à savoir : protection, égalité des sexes, environnement, approches axées sur les droits de l'homme, jeunesse et handicap[24]. Ces questions thématiques sont intégrées de différentes manières par l'UNRWA.

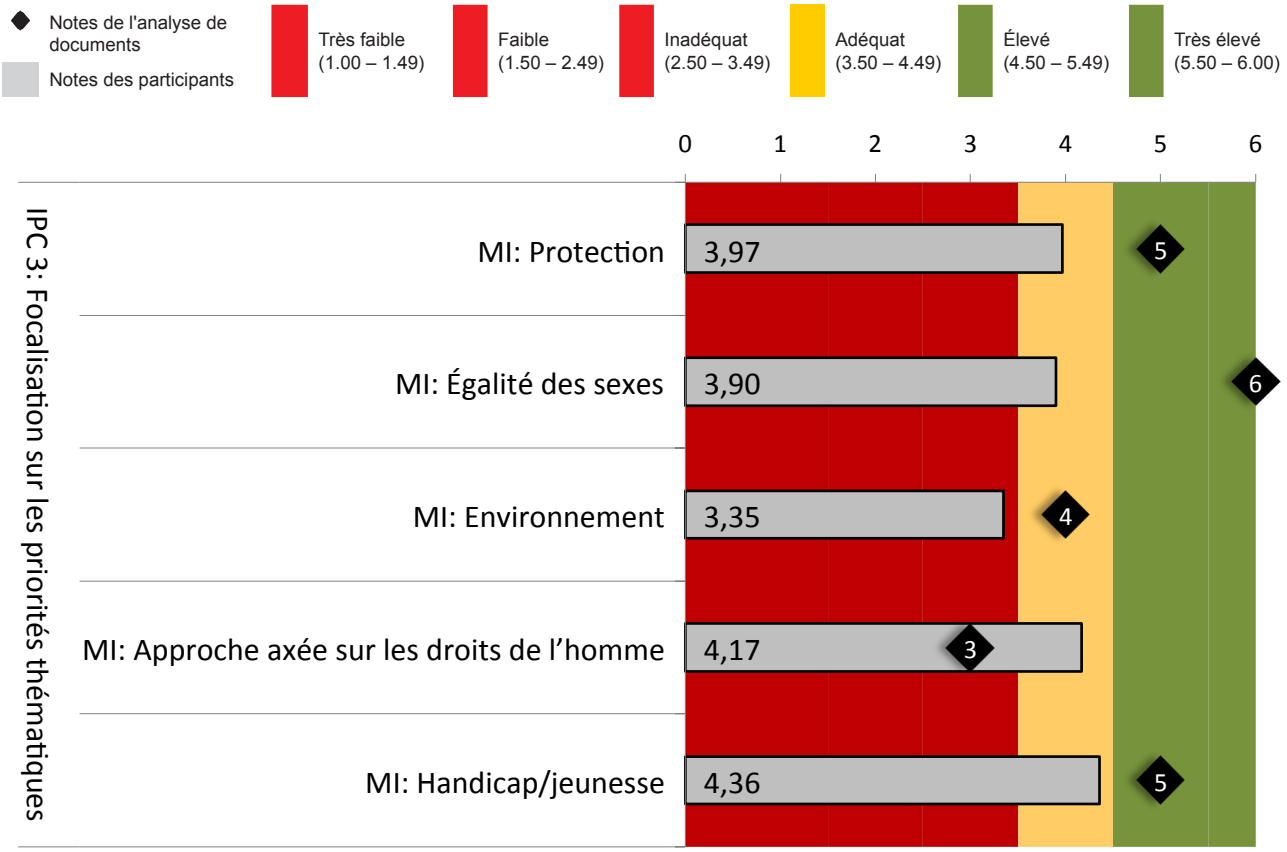
En règle générale, l'UNRWA a obtenu une note « adéquate » par les participants à l'enquête[25] pour l'intégration de la protection, de l'égalité des sexes, des approches axées sur les droits de l'homme, du handicap et de la jeunesse et une note « inadéquate » pour l'intégration des considérations environnementales. L'analyse de documents a donné à l'UNRWA une note d' « adéquate » à « très élevée » pour quatre thématiques, mais lui a attribué une note « inadéquate » pour l'intégration des approches axées sur les droits de l'homme.

Certaines priorités thématiques, comme le handicap et la protection, constituent depuis longtemps des questions prioritaires pour l'Agence et les politiques et cadres de l'UNRWA engagent l'Agence à intégrer ces thématiques dans ses programmes ainsi qu'au niveau institutionnel. Pour d'autres priorités thématiques, telles que la jeunesse, les approches axées sur les droits de l'homme et l'environnement, aucun cadre ou politique n'a été développé à ce jour et/ou une moindre attention est accordée au renforcement des capacités de gestion pour défendre ces domaines/questions prioritaires dans le travail de l'Agence.

24 Dans l'enquête, la jeunesse et le handicap ont été regroupés sous la dénomination « autres priorités » et il n'existe pas de scores distincts pour ces groupes. L'Analyse de documents différencie en revanche ces deux groupes et une moyenne des deux scores est présentée des le tableau.

25 Les représentants des gouvernements hôtes n'ont pas été interrogés sur cet ICP.

Tableau 3.7 ICP 3: Focalisation sur les priorités thématiques, notes des micro-indicateurs



MI 3.1 – Protection

La majorité des participants à l'enquête (61 %) a attribué une note « adéquate » ou supérieure à l'UNRWA concernant l'intégration de la protection dans son programme de travail. Des notes « inadéquates » ou moins élevées ont été attribuées par 23 % des participants à l'enquête.

Les donateurs au sein de l'administration centrale étaient plus positifs que d'autres groupes de participants et cette différence se révèle être statistiquement significative. Les participants des organismes homologues étaient les plus négatifs, 34 % d'entre eux ayant accordé une note « inadéquate » ou « inférieure », contre 14 % pour les donateurs au sein de l'administration centrale et 20 % pour les donateurs sur le terrain.

L'analyse de documents a révélé que l'UNRWA maintenait la question de la protection comme prioritaire en tant que thématique transversale. La protection est identifiée dans la SMT comme un objectif stratégique, comme partie intégrante du mandat de l'UNRWA et comme thématique transversale. La dernière SMT engage l'UNRWA à développer sa capacité institutionnelle afin de soutenir la protection et d'inclure des stratégies de protection dans ses programmes.

MI 3.2 – Égalité des sexes

La majorité des participants à l'enquête (55 %) a attribué une note « adéquate » ou supérieure pour l'intégration de l'égalité des sexes dans le programme de travail. Les notes étaient similaires dans les trois groupes de participants: 51-61 % ont attribué une note « adéquate » ou supérieure et 29-37 % une note « inadéquate » ou inférieure.

Si on applique strictement les critères du MOPAN, l'UNRWA a obtenu une note « très élevée » pour ce MI à l'issue de l'analyse de documents, qui a conclu que l'UNRWA maintenait la question de l'égalité des sexes comme prioritaire en tant que thématique transversale. Depuis 2005, l'Agence a mis en place un réseau de questions prioritaires liées à la question du genre au niveau du terrain et du département. L'égalité des sexes est reconnue dans la SMT à la fois comme un objectif stratégique et une thématique transversale. La dernière SMT engage l'UNRWA à développer sa capacité institutionnelle afin de soutenir l'égalité des sexes et d'inclure des stratégies d'égalité des sexes dans ses programmes. Des Plans d'action pour l'égalité des sexes ont été mis en place au niveau du terrain pour la période 2010-2011 afin d'appliquer les politiques d'égalité des sexes et les stratégies d'intégration de la question du genre. L'objectif de cette politique est d'évaluer l'engagement de l'UNRWA dans l'intégration de l'égalité des sexes. Une étude sur son engagement a été menée par le Bureau des services de contrôle interne en 2010.

MI 3.3 – Environnement

Les réponses à l'enquête étaient mitigées quant à savoir si l'UNRWA prend suffisamment en compte les questions environnementales dans la fourniture de ses services. Environ un tiers des participants ont accordé une note « adéquate » ou supérieure à l'UNRWA pour ce MI, 36% une note « inadéquate » ou inférieure et 24 % ont répondu « ne sais pas ».

L'analyse de documents a révélé que la politique environnementale et les pratiques d'évaluation environnementale de l'UNRWA étaient « adéquates ». L'organisation a entrepris certaines des initiatives « vertes » des Nations Unies (en matière de procédures, de bâtiments, etc.). Elle ne s'est pas concentrée sur l'environnement dans ses programmes, mais certains de ses travaux prennent en compte des considérations environnementales dans la mesure où l'organisation est active dans l'approvisionnement en eau, dans les systèmes de traitement des eaux usées et dans la récolte de déchets au sein des camps de réfugiés. Les membres du personnel de l'UNRWA ont indiqué que l'Agence ne possédait pas de cadre environnemental en raison du manque de capacité financière.

MI 3.4 – Approche axée sur les droits de l'homme

La majorité des participants à l'enquête (66 %) a accordé une note « adéquate » ou supérieure à l'UNRWA concernant l'application d'approches axées sur les droits de l'homme dans son programme de travail.

Quasiment 30 % des organismes homologues ont noté la capacité de l'UNRWA en matière d'approches axées sur les droits de l'homme comme étant « inadéquate » ou inférieure. Il en résulte que le score moyen pour ce groupe de participants est statistiquement plus bas que le score moyen attribué par d'autres groupes de participants.

Si on applique strictement les critères du MOPAN, l'UNRWA a obtenu la note « inadéquate » pour ce MI à l'issue de l'analyse de documents. Cette note est due au fait que ni la SMT 2010-2015 ni aucun autre document mis à la disposition de l'équipe d'évaluation n'engagent explicitement l'UNRWA à développer sa capacité institutionnelle pour adopter une approche axée sur les droits de l'homme ou pour évaluer l'application d'une telle approche.

Toutefois, les considérations liées aux droits de l'homme sont au cœur du travail de l'Agence et la protection et la progression des droits de l'homme pour les réfugiés palestiniens comme établis dans les instruments juridiques internationaux sont un des objectifs de l'Agence. L'UNRWA traite la question des droits de l'homme dans ses programmes, dans ses plaidoyers, dans ses interventions de contrôle et dans l'éducation aux droits de l'homme (la formation aux droits de l'homme dans les écoles de l'UNRWA et le renouvellement de l'inscription des droits de l'homme au programme enseigné à 200 000 élèves sur une base hebdomadaire, notamment dans la Bande de Gaza).

La participation et l'égalité des sexes, deux thématiques transversales ciblées par l'UNRWA, sont également des principes majeurs des approches axées sur les droits de l'homme.

MI 3.5 – Handicap et jeunesse

La majorité des participants à l'enquête (68 %) a attribué une note « adéquate » ou supérieure à l'UNRWA pour sa prise en considération des jeunes et du handicap dans son programme de travail. Les donateurs au sein de l'administration centrale étaient plus positifs que d'autres groupes de participants et les organismes homologues étaient les plus critiques. Ces divergences sont statistiquement significatives.

L'analyse de documents a attribué une note « très élevée » à l'UNRWA pour l'intégration du handicap en tant que thématique transversale et question prioritaire aussi bien dans les programmes que dans le travail de renforcement des capacités. L'Agence a récemment développé une politique sur le handicap et une stratégie de mise en œuvre pour la période 2011-2013.

L'analyse de documents a attribué la note « adéquate » à l'UNRWA pour l'intégration des questions liées aux jeunes dans son programme de travail. Bien que l'Agence promeuve une attention particulière accordée aux jeunes dans ses programmes, une moindre attention est accordée au développement d'une capacité institutionnelle visant à soutenir le travail auprès des jeunes.

► ICP 4: Focalisation sur les résultats des plans de mise en œuvre sur le terrain

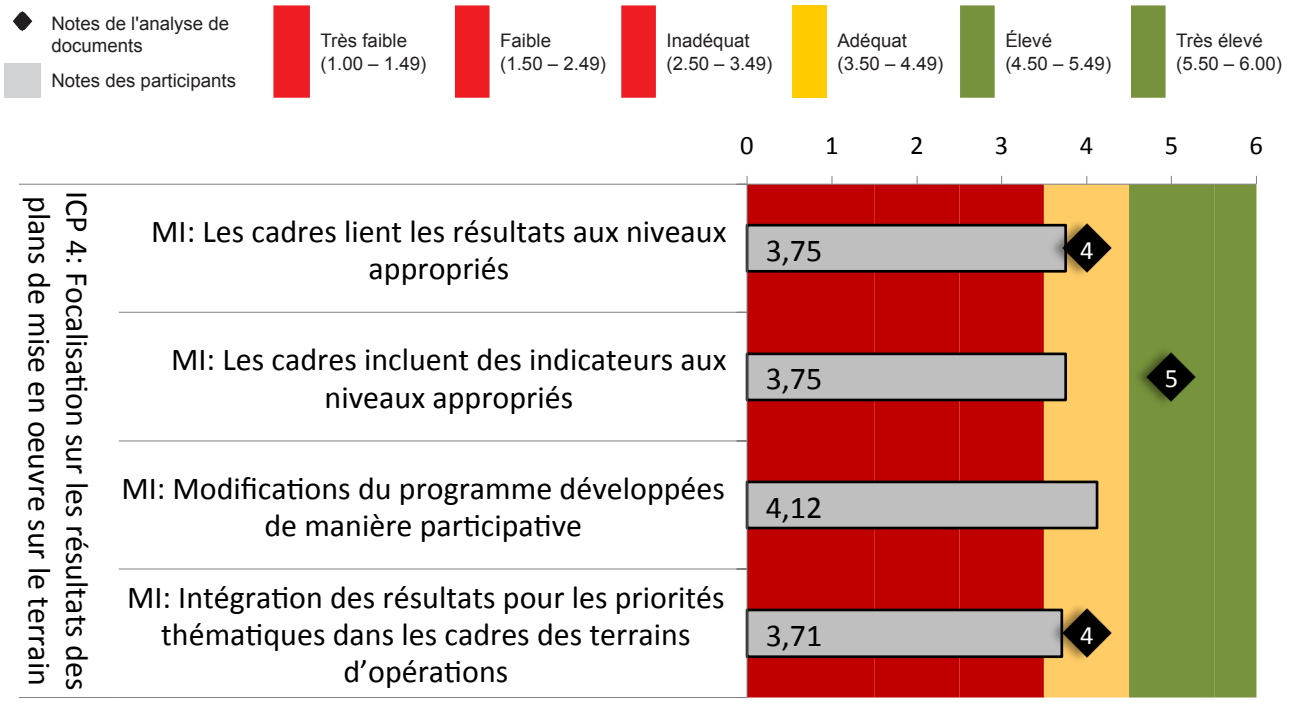
Conclusion 4:

Aussi bien l'enquête que l'analyse de documents convergeaient vers la même conclusion, à savoir que les plans de mise en œuvre sur le terrain de l'UNRWA se focalisent sur les résultats de façon « adéquate ».

Les stratégies sur le terrain de l'UNRWA semblent se focaliser sur les résultats. Au niveau du terrain, l'Agence agit par le biais de plans de mise en œuvre sur le terrain (FIP) qui sont étroitement liés à la stratégie d'ensemble de l'Agence et à 15 objectifs stratégiques qui ont une répercussion au niveau du terrain. Chaque FIP dispose de son propre cadre de résultats avec des effets directs, impacts, indicateurs (la plupart d'entre eux étant pertinents, clairs et mesurables), références et objectifs. Les FIP comprennent également des priorités thématiques transversales identifiées par la SMT ou d'autres documents.

En règle générale, l'UNRWA a obtenu la note « adéquate » de la part des participants à l'enquête pour les quatre MI de cet ICP. L'analyse de documents estime que l'UNRWA établit des liens entre les résultats aux niveaux appropriés, intègre les priorités thématiques transversales et intègre les indicateurs aux niveaux appropriés de façon adéquate ou mieux.

Tableau 3.8 ICP-4: Focalisation sur les résultats des plans de mise en œuvre sur le terrain, notes des micro-indicateurs



MI 4.1 - Les cadres lient les résultats aux niveaux appropriés

En ce qui concerne ce MI, 48 % des participants à l'enquête ont attribué une note « adéquate » ou supérieure à l'UNRWA pour la façon dont il lie les résultats des projets, programmes et situations d'urgence (lorsque cela s'applique) aux plans de mise en œuvre sur le terrain. Plus d'un quart lui ont accordé une note « inadéquate » ou inférieure. Les donateurs au sein de l'administration centrale n'ont pas été questionnés sur ce micro-indicateur.

La tendance des réponses dépend beaucoup du groupe de participants spécifique interrogé. Dans leur ensemble, les participants de l'Autorité palestinienne/CBO étaient divisés sur ce MI. En effet, 46 % d'entre eux ont attribué une note « adéquate » ou supérieure et 54 % une note « inadéquate » ou inférieure. Toutefois, les CBO dans la Bande de Gaza ont attribué une note « adéquate » alors que les participants de l'Autorité palestinienne en Cisjordanie ont jugé l'UNRWA comme étant « inadéquate».

Un pourcentage élevé de donateurs sur le terrain et d'organismes homologues ont répondu « ne sais pas » – 41 % et 29 % respectivement.

L'analyse de documents a conclu que l'UNRWA liait de façon adéquate les résultats des projets, programmes et situations d'urgence aux FIP. Les stratégies de l'UNRWA au niveau du terrain contiennent des descriptions des résultats escomptés articulés au niveau des impacts et des effets directs et ils sont explicitement liés au cadre de résultats de développement de l'organisation (DRF). Toutefois, les liens établis entre les impacts et les effets directs manquent parfois de logique.

MI 4.2 - Les cadres incluent des indicateurs aux niveaux appropriés

Deux questions ouvertes ont été posées en rapport avec ce MI: l'UNRWA inclue-t-il des indicateurs à tous les niveaux? Et : les cadres de l'UNRWA pour les situations d'urgence (lorsque cela s'applique)

incluent-ils des indicateurs? De manière générale, 41 % des participants à l'enquête ont attribué une note « adéquate » ou supérieure à l'UNRWA et 26 % une note « inadéquate » ou inférieure.

L'analyse de documents a attribué une note « élevée » à l'UNRWA pour ce MI. Plus de la moitié des plans de mise en œuvre sur le terrain évalués possèdent des cadres qui incluent des indicateurs aux niveaux appropriés. Bien que la plupart des indicateurs soient pertinents, clairs et mesurables, il n'y a pas toujours suffisamment d'indicateurs permettant d'évaluer l'obtention des résultats escomptés.

MI 4.3 – Modifications du programme développées de manière participative

Ce micro-indicateur a été évalué par le biais de l'enquête uniquement et les donateurs au sein de l'administration centrale n'ont pas été questionnés sur ce MI. La majorité des participants à l'enquête (58 %) a attribué une note « adéquate » ou supérieure à l'UNRWA pour l'implication des partenaires (y compris des gouvernements hôtes) dans la modification de son programme.

Deux questions ouvertes ont été posées en rapport avec ce MI: l'UNRWA assure-t-il une implication suffisante des bénéficiaires dans la modification de ses programmes? L'UNRWA assure-t-il une implication suffisante des partenaires (y compris des gouvernements hôtes) dans la modification de ses programmes? À ces deux questions, la majorité des réponses étaient « adéquates » ou supérieures.

L'Autorité palestinienne/représentants des CBO ont donné des réponses plus positives à la première question concernant l'implication des bénéficiaires (86 % ont accordé une note « adéquate » ou supérieure); pour la seconde question concernant l'implication des partenaires, 59 % ont attribué la note « adéquate » ou une note supérieure. Des divergences statistiquement significatives sont apparues entre les réponses données en Cisjordanie, celles données dans la Bande de Gaza et celle des autres terrains. Les participants implantés dans la Bande de Gaza étaient les plus critiques et ceux implantés en Cisjordanie les plus positifs quant au développement des modifications du programme de manière participative.

MI 4.4 – intégration des résultats pour les priorités thématiques dans les cadres des terrains d'opérations

De manière générale, les participants à l'enquête ont accordé à l'UNRWA la note « adéquate » quant à l'intégration explicite des résultats pour les questions thématiques en tant que priorités transversales aux plans de mise en œuvre sur le terrain (49 % ont attribué une note « adéquate » ou supérieure et 24 % une note « inadéquate » ou inférieure).

Deux principales observations ressortent de l'analyse des données de l'enquête. Premièrement, à l'exception de l'Autorité palestinienne/représentants des CBO, un pourcentage élevé de participants (30 % au moins) a répondu « ne sait pas ». Deuxièmement, l'Autorité palestinienne/représentants des CBO sont divisés sur ce MI (59 % ont attribué une note « adéquate » ou supérieure et 41 % une note « inadéquate » ou inférieure). Ils ont également donné un pourcentage de notes « faibles » ou « très faibles » (34 %) plus important que de notes « élevées » ou « très élevées » (14 %).

L'analyse de documents a accordé la note « adéquate » à l'UNRWA pour ce MI. Bien que tous les cadres de résultats au niveau du terrain incluent plusieurs des priorités thématiques transversales identifiées dans la SMT ou d'autres politiques, toutes les priorités thématiques ne sont pas identifiées et articulées (les thématiques transversales les plus souvent absentes sont celles de l'environnement et du handicap).

3.3.3 Gestion opérationnelle

Malgré la bonne performance de l'UNRWA et les récentes avancées positives, l'organisation continue à être confrontée à des difficultés dans ce domaine.

L'UNRWA est perçue comme une agence adhérant aux principes humanitaires. Elle a réalisé de récentes avancées positives en termes de gestion opérationnelle, particulièrement dans la gestion des ressources humaines et dans la gestion de la performance en général. L'UNRWA modernise sa gestion des ressources humaines tout en appliquant des mesures importantes de planification et de gestion de la performance dans ses programmes et terrains d'opérations. L'Agence a également accompli des progrès en termes de décentralisation du pouvoir de décision, ce qui constitue un objectif important du processus de développement organisationnel. Malgré une gestion financière relativement solide, l'allocation de ressources reste problématique en raison du contexte lié aux donateurs et à la région.

Le Tableau 3.9 ci-dessous présente les notes générales de l'enquête et de l'analyse de documents pour les huit ICP du quadrant de la gestion opérationnelle.

Selon les résultats de l'enquête, la performance de l'UNRWA est « adéquate » pour sept d'entre eux et « inadéquate » pour un seul ICP sur la gestion opérationnelle. L'analyse de documents a classé l'UNRWA comme « adéquat » ou mieux pour cinq des sept ICP évalués et « inadéquat » pour deux.

La meilleure performance de l'UNRWA en termes de gestion opérationnelle réside dans l'adhésion de l'Agence aux principes humanitaires (qui sont au centre de ses valeurs fondatrices), ses efforts pour lier la gestion de l'aide à la performance (une initiative relativement récente qui découle du processus de développement organisationnel) et les différents aspects de la gestion financière (en tant que membre du système des Nations Unies, l'UNRWA a correctement appliqué les systèmes de reddition de comptes financière, bien que ses efforts pour évaluer et gérer les risques soient relativement récents et en pleine évolution).

Des progrès importants ont été réalisés dans l'application de mécanismes permettant de déléguer la prise de décision et la responsabilité aux terrains d'opérations. Ces progrès ont été initiés par le processus de développement organisationnel, bien qu'il reste des améliorations à effectuer, particulièrement quant à la définition des rôles et responsabilités entre le siège et les Bureaux extérieurs. L'UNRWA se détache de l'héritage des modèles traditionnels de gestion du personnel pour aller vers un système de ressources humaines moderne axé sur la performance. Bien que des politiques adaptées existent, la pratique n'a pas encore rejoint la théorie.

L'UNRWA a tiré profit des évaluations récentes et d'autres analyses de la performance pour procéder à des changements dans ses politiques et stratégies à l'échelle de l'organisation. Au niveau du terrain, la planification du programme n'a pas encore tiré profit des informations sur la performance[26]. On trouve également des preuves limitées de l'existence d'un mécanisme de suivi visant à s'assurer que les recommandations de l'évaluation sont appliquées dans la pratique.

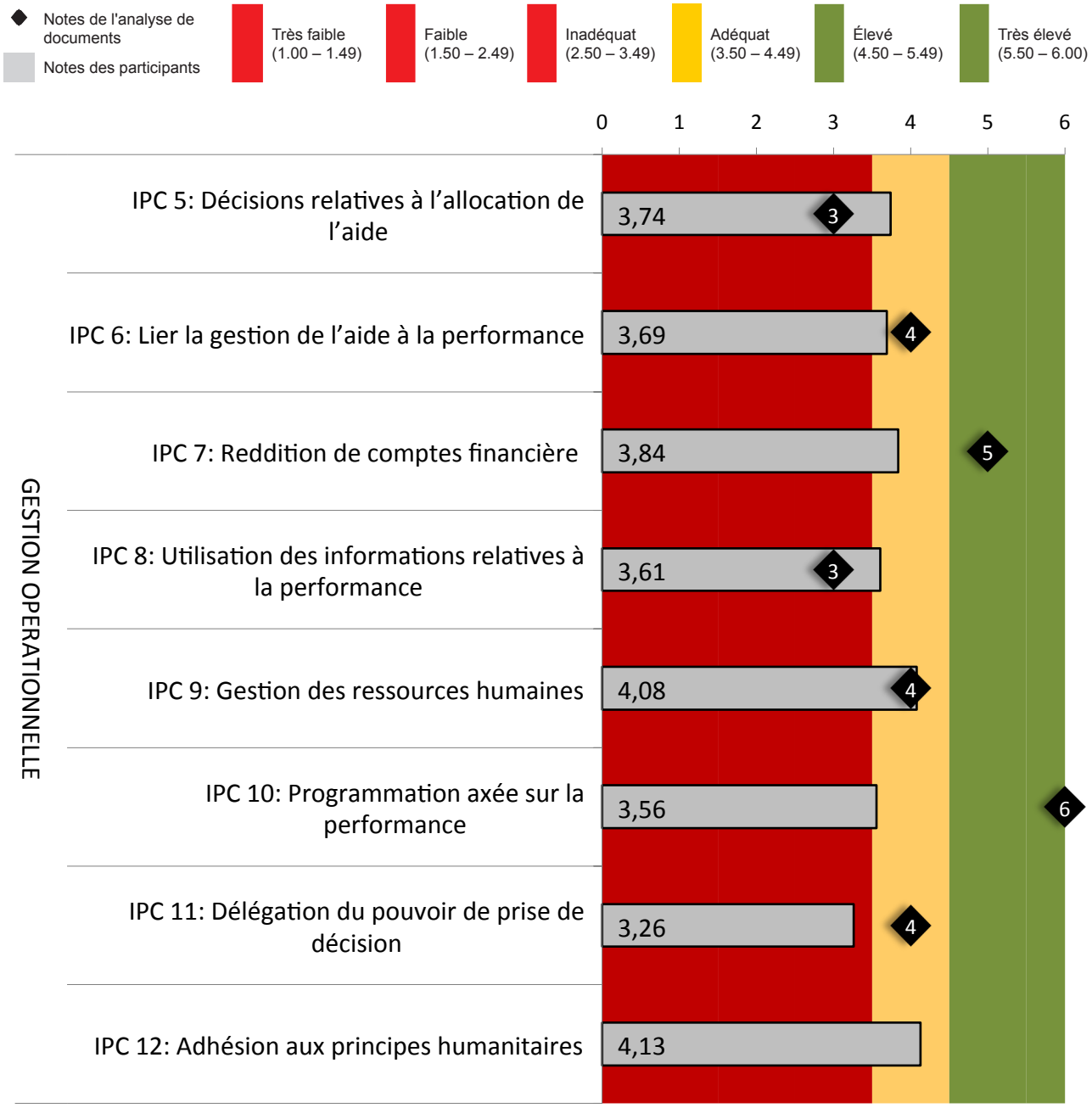
L'UNRWA continue à faire face à des difficultés dans la gestion du manque de ressources – imputable au contexte instable, à la réticence des donateurs à allouer des fonds spécifiques,[27] et au sous-

26 L'évaluation du MOPAN a analysé les documents de planification pour l'exercice biennal 2010-2011. En effet, c'était le premier exercice biennal sous la nouvelle approche de planification des programmes. Les plans qui en découleront devraient refléter une utilisation plus structurée des informations sur la performance (ceci étant, les réalisations et les difficultés des deux dernières années).

27 Le montant des fonds spécifiques varie selon les donateurs.

financement chronique du budget de l'UNRWA, en particulier du Fonds général de l'UNRWA[28] – qui a été récemment reconnu par le Secrétaire général des Nations Unies[29].

Tableau 3.9 Quadrant II : Gestion opérationnelle - Notes attribuées par l'enquête et l'analyse de documents



28 Au cours des années, les contributions non spécifiques des donateurs au Fonds général ont augmenté, ce qui a donc affecté la capacité de l'Agence à verser les salaires de son personnel composé de près de 30 000 réfugiés palestiniens qui garantissent le suivi des opérations de l'Agence.

29 Voir la section 1.2 pour plus de détails sur les écarts de financement de l'UNRWA. En réponse au rapport du Secrétaire général de l'ONU sur le sous financement de l'UNRWA, l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé en avril 2011 que le Secrétaire général continue à soutenir le renforcement institutionnel de l'Agence en fournissant des ressources financières provenant du budget régulier des Nations Unies.

Le Tableau 3.10 présente les scores moyens des huit ICP pour l'ensemble des participants à l'enquête et en fonction du groupe de participants.

Tableau 3.10 Quadrant II: Gestion opérationnelle – Scores moyens en fonction des groupes de participants

Très faible (1.00 – 1.49) | Faible (1.50 – 2.49) | Inadéquat (2.50 – 3.49) | Adéquat (3.50 – 4.49) | Élevé (4.50 – 5.49) | Très élevé (5.50 – 6.00)

	total des scores moyens	Organismes homologues	Autorité palestinienne en Cisjordanie/CBO dans la Bande de Gaza	Donateurs sur le terrain	Donateurs au sein de l'administation centrale
IPC 5: Décisions relatives à l'allocation de l'aide	3,74	3,90	3,40	3,99	3,86
IPC 6: Lier la gestion de l'aide à la performance	3,69	NA	NA	3,73	3,68
IPC 7: Reddition de comptes financière	3,84	3,63	2,92	3,78	3,99
IPC 8: Utilisation des informations relatives à la performance	3,61	3,49	2,57	3,54	3,91
IPC 9: Gestion des ressources humaines	4,08	3,80	3,25	4,06	4,65
IPC 10: Programmation axée sur la performance	3,56	3,78	3,13	3,89	3,77
IPC 11: Délégation du pouvoir de prise de décision	3,26	3,63	2,38	3,62	4,07
IPC 12: Adhésion aux principes humanitaires	4,13	4,02	3,80	4,15	4,57

► ICP 5: Décisions relatives à l'allocation de l'aide

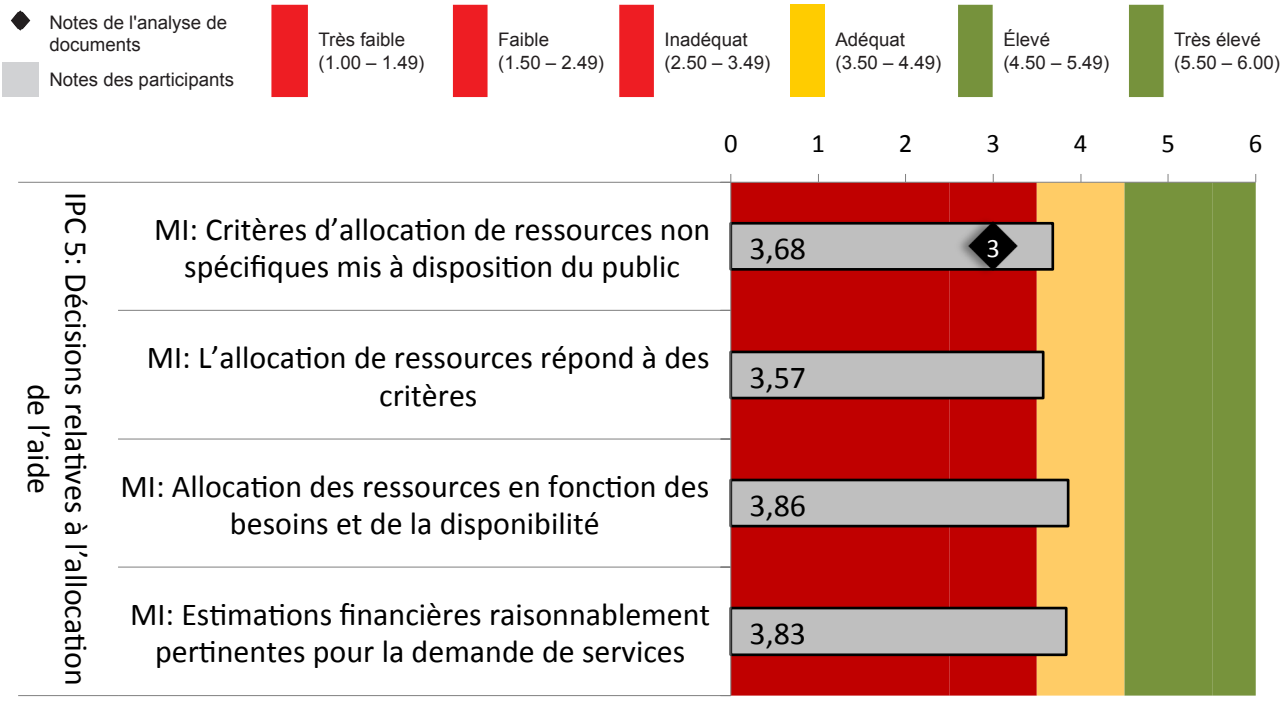
Conclusion 5 :

Les participants à l'enquête ont attribué une note « adéquate » à l'UNRWA pour la transparence des décisions relatives à l'allocation de l'aide, tandis que l'analyse de documents lui a attribué la note « inadéquate » principalement parce que les critères pour l'allocation de ressources n'ont pas été publiés. L'UNRWA fait face à des difficultés dans la réallocation de fonds spécifiques aux priorités émergentes.

En règle générale, les participants à l'enquête ont attribué une note « adéquate » à l'UNRWA sur les quatre micro-indicateurs de cet ICP. L'analyse de documents, qui évaluait uniquement la publication des critères pour l'allocation de ressources non spécifiques, lui a attribué une note « inadéquate ».

L'analyse de documents a identifié des domaines à améliorer en termes de transparence et de prévisibilité des décisions relatives à l'allocation de l'aide de l'UNRWA. L'UNRWA est confronté à des difficultés dans l'allocation de fonds aux priorités émergentes en raison du contexte instable dans lequel il travaille et de la difficulté à allouer des fonds spécifiques non liquidés à d'autres projets ou initiatives prioritaires. Plus positivement, l'UNRWA semble avoir accès ou générer des estimations financières générales raisonnablement pertinentes pour la demande de services.

Tableau 3.11 ICP 5: Décisions relatives à l'allocation de l'aide, notes des micro-indicateurs



MI 5.1 – Critères d'allocation de ressources non spécifiques mis à la disposition du public

Sur ce MI, l'enquête a interrogé tous les groupes de participants, à l'exception des donateurs implantés sur le terrain. La majorité des participants (55 %) a attribué une note « adéquate » ou supérieure à l'UNRWA, et près d'un tiers lui a attribué une note « inadéquate » ou inférieure.

L'analyse de documents a attribué la note « inadéquate » à l'UNRWA pour ce MI. Contrairement à certaines autres agences des Nations Unies, l'UNRWA ne publie pas les modalités et critères de l'allocation de ressources pour l'aide sur son site internet.

L'allocation de fonds non spécifiques aux terrains est déterminée par différents critères. Une petite partie des fonds non spécifiques sont allouées en fonction du Mécanisme d'allocation des ressources (RAM) récemment adopté, qui utilise une formule informatisée pour allouer les fonds versés par les donateurs aux terrains d'opérations de l'UNRWA. Les fonds non spécifiques restants sont alloués aux terrains sur la base d'enveloppe historiques, des résultats escomptés et des recommandations du Comité d'allocation des ressources (RAC). Ce processus est supervisé par le RAC.

Les allocations aux départements de l'UNRWA sont basées sur les attributions des années précédentes et les recommandations du RAC. L'allocation de fonds d'urgence pour la Bande de Gaza et la Cisjordanie est basée sur le nombre de réfugiés résidant dans ces zones et sur le nombre de réfugiés palestiniens vivant sous le seuil de pauvreté dans chaque terrain d'opérations.

Dans son évaluation 2010 de l'UNRWA, le Bureau des services de contrôle interne (OIOS) a fait part de ses inquiétudes quant à l'allocation des ressources au sein de l'UNRWA. Il a estimé que les enveloppes de financement avaient peu de lien avec la portée et l'étendue réelles des besoins des réfugiés parmi les bureaux extérieurs et que l'allocation des ressources ne correspondait pas proportionnellement au nombre de réfugiés. Il a suggéré qu'une partie de ces déséquilibres pouvait être due aux situations d'urgence répétées dans certaines zones (ce qui aide les bureaux extérieurs

à recueillir plus de fonds pour leur travail) tandis que d'autres zones dont les besoins sont moins visibles ont dû obtenir le financement de leurs projets via les efforts individuels et l'initiative des directeurs des bureaux extérieurs. (Rapport d'évaluation de l'OIOS, 2010, page 19-20).

MI 5.2 – L'allocation de ressources répond à des critères

Ce MI a été noté uniquement par les participants à l'enquête issus de l'Autorité palestinienne/CBO, des organismes homologues et des donateurs au sein de l'administration centrale. Moins de la moitié (49 %) ont donné à l'UNRWA une note « adéquate » ou une note supérieure quant à l'allocation de ressources non spécifiques en fonction de critères.

MI 5.3 – Allocation des ressources en fonction des besoins et de la disponibilité

La majorité des participants à l'enquête (60 %) ont attribué une note « adéquate » ou supérieure à l'UNRWA pour l'allocation de ressources sur la base des besoins ou de ses priorités stratégiques propres, et 24 % ont considéré qu'il était « inadéquat » ou pire dans ce domaine.

Il est ressorti de l'analyse de documents que la capacité de l'Agence à allouer des ressources en fonction des besoins semble être affectée par deux facteurs, qui sont concurrents dans certains cas: i) le contexte instable dans lequel l'agence travaille, qui peut dans certains cas nécessiter une suspension des opérations et ii) le fait que l'UNRWA ne peut pas utiliser librement les fonds spécifiques non liquidés pour d'autres projets ou initiatives dans la mesure où ils ont été apportés par les donateurs pour des projets spécifiques. Cette question a été soulevée dans les rapports de la Commission des commissaires aux comptes des Nations Unies en 2007 et en 2009, qui indiquaient l'augmentation des obligations non liquidées, particulièrement pour les fonds spécifiques. Selon l'équipe de l'UNRWA, le Département des relations extérieures gère les équilibres non liquidés des projets qui s'achèvent soit par une consultation directe avec les donateurs soit par l'application de clause dans les accords d'allocation de fonds qui spécifient la marche à suivre dans pareils cas.

MI 5.4 – Estimations financières raisonnablement pertinentes pour la demande de services

Ce MI n'a été noté que par les donateurs au sein de l'administration centrale. Un peu plus de la moitié (54 %) a attribué une note « adéquate » ou supérieure quant au fait que l'UNRWA a accès ou génère des estimations financières générales raisonnablement pertinentes pour la demande liée à ses services, tandis qu'un tiers (32 %) considérait cet aspect comme « inadéquat » ou pire.

L'analyse de documents n'a pas fourni de note pour ce micro-indicateur. Cependant, l'équipe d'évaluation a calculé la différence entre les dépenses prévues et les dépenses réelles pour la période 2004-2009 et a conclu qu'elle allait de 2 à 31 % (les dépenses réelles étant généralement plus importantes que les dépenses prévues). L'équipe d'évaluation a également calculé le pourcentage d'appels d'urgences pour lesquels l'UNRWA a dû demander un financement supplémentaire: il était de 16 % en 2006-2007 et de 11 % en 2008-2009, ce qui montre que l'Agence dispose d'une bonne capacité à estimer les besoins de ressources additionnelles pour faire face aux situations d'urgence.

► ICP 6: Lier la gestion de l'aide à la performance

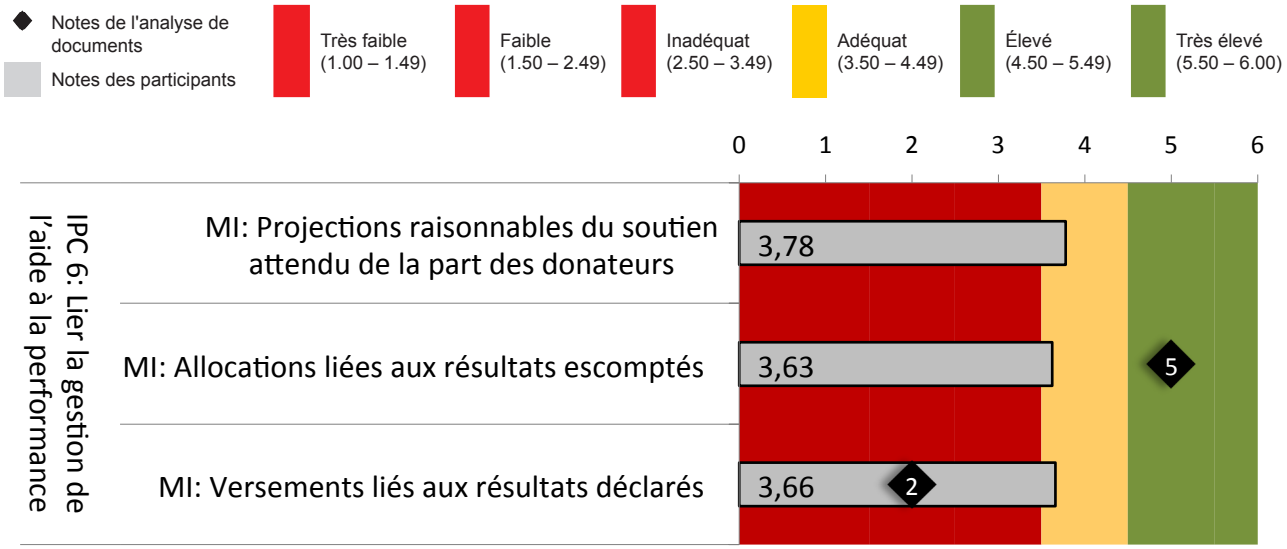
Conclusion 6 :

Au cours des cinq dernières années, l'UNRWA a accompli des progrès dans l'élaboration d'un budget axé sur les résultats et ces progrès se reflètent dans les réponses de l'enquête. Cependant, cette initiative étant relativement récente, les rapports de financement n'ont pas encore été ajustés en fonction du nouveau système.

Les participants à l'enquête ont attribué à l'UNRWA la note « adéquate » pour les trois micro-indicateurs de cet ICP.

Alors que l'analyse de documents a attribué une note « élevée » à l'Agence pour sa capacité à lier les allocations de ressources aux résultats espérés, elle a estimé comme « faible » sa capacité à lier les versements aux résultats déclarés. Le facteur susceptible d'expliquer ces réponses est le caractère récent de l'introduction d'un budget axé sur les résultats, en conséquence de la demande des États membres des Nations Unies et des recommandations du Comité consultatif de l'UNRWA.

Tableau 3.12 ICP 6: Lier la gestion de l'aide à la performance, notes des micro-indicateurs



MI 6.1 – Projections raisonnables du soutien attendu de la part des donateurs

Ce micro-indicateur n'a été évalué que par les donateurs au sein de l'administration centrale et sur le terrain.

La majorité des participants à l'enquête (59 %) a attribué une note « adéquate » ou supérieure à l'UNRWA pour l'établissement de projections raisonnables du soutien attendu de la part des donateurs. En règle générale, quasiment un tiers des participants (30 %) a attribué une note « inadéquate » ou inférieure.

L'analyse des données financières mise à la disposition de l'équipe d'évaluation indique que l'UNRWA établit des projections raisonnables du soutien de la part des donateurs. Par exemple, la différence entre les apports prévus et les apports réels pour l'exercice biennal 2006-2007 était d'environ 47 millions de dollars US (soit une différence de 6 %) et d'approximativement 56 millions de dollars pour l'exercice biennal 2008-2009 (soit une différence de 7 %)[30].

De plus, comme mentionné dans les deux derniers rapports d'audit du Comité des commissaires aux comptes des Nations Unies (UNBOA), le ratio d'arriérés de contribution de l'UNRWA a montré une amélioration substantielle au cours des années, ce qui reflète l'amélioration des stratégies de collecte et le respect des engagements.

30 Les sources concernant les apports réels sont les rapports de la Commission des commissaires aux comptes pour les exercices biennaux 2006-2007 et 2008-2009 (Annexe 4 – contributions des donateurs et principales confirmations de promesses). Les sources concernant les apports prévus sont les budgets des programmes de l'UNRWA pour les exercices biennaux 2008-2009 et 2010-2011.

MI 6.2 – Allocations liées aux résultats escomptés

Au cours de l'enquête, 46 % des donateurs au sein de l'administration centrale (seul groupe de participants interrogés) ont accordé une note « inadéquate » ou inférieure à l'UNRWA et 39 % une note « adéquate » ou supérieure concernant le lien entre les allocations de budgets et les résultats escomptés.

En revanche, l'analyse de documents a estimé que la performance de l'UNRWA était « très élevée » pour ce MI. Ce score est le résultat de réformes récentes effectuées par l'Agence, grâce au processus de développement organisationnel. Contrairement aux budgets précédents, le budget de l'UNRWA pour l'exercice biennal 2010-2011 a chiffré les extrants et les effets directs, aussi bien dans le cadre de résultats de développement (DRF) que dans le cadre de résultats de gestion (MRF). Cette approche représente une importante évolution vers une organisation davantage axée sur la performance. Cependant, la façon dont les estimations des coûts pour chaque extrant sont réalisées n'était pas claire dans la mesure où le DRF et le MRF n'incluent pas les activités nécessaires pour parvenir à ces extrants. La seule exception était le plan de mise en œuvre sur le terrain développé par le Bureau extérieur au Liban, qui présentait les budgets nécessaires au niveau des activités.

MI 6.3 – Versements liés aux résultats déclarés

Ce micro-indicateur a été évalué par les donateurs au sein de l'administration centrale et sur le terrain ainsi que par l'analyse de documents.

Moins de la moitié des participants à l'enquête (48 %) a accordé une note «adéquate » ou supérieure pour la capacité à lier les versements aux résultats déclarés, et un tiers a attribué à l'Agence une note « inadéquate » ou inférieure (36 % des donateurs au sein de l'administration centrale et 30 % des donateurs sur le terrain).

L'analyse de documents a estimé que la performance de l'UNRWA était « faible » pour ce MI. Alors que le budget pour l'exercice biennal 2010-2011comprend une planification des coûts pour chaque résultat escompté, les rapports annuels basés sur le nouveau système budgétaire axé sur les résultats ne sont toujours pas disponibles et les rapports précédents n'établissent pas de lien entre les versements et les résultats déclarés. Dans la mesure où le système budgétaire axé sur les résultats est une initiative récente au sein de l'UNRWA, du temps peut s'écouler avant qu'il soit pleinement opérationnel et en mesure de lier les versements destinés à l'aide avec les résultats déclarés. Des progrès sont toutefois visibles dans les rapports annuels : contrairement au rapport de 2009, qui présentait un compte-rendu par programme, le rapport annuel de 2010 présente des données financières par objectif visé.

► ICP 7: Reddition de comptes financière

Conclusion 7 :

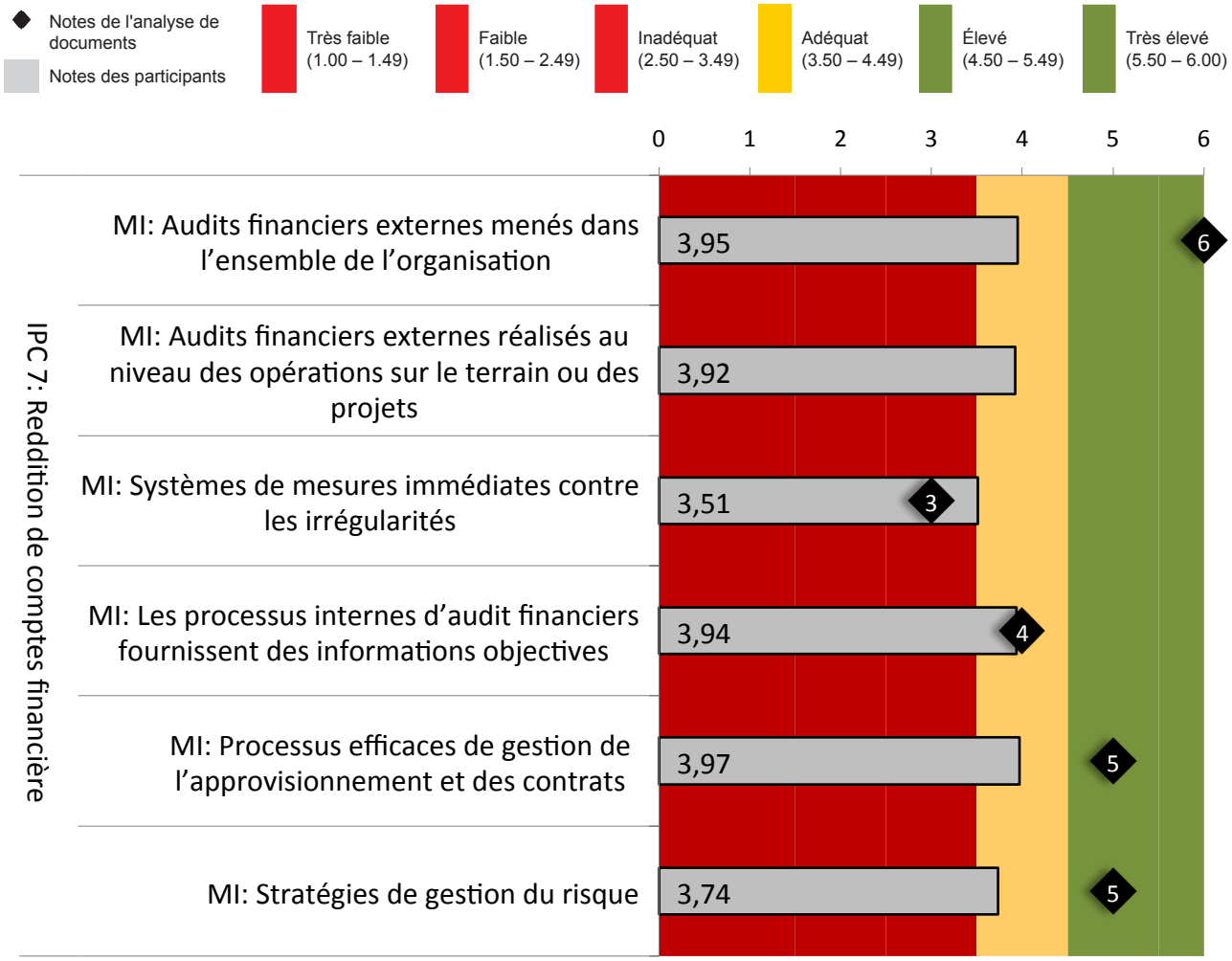
Les parties prenantes participant à l'enquête considèrent comme « adéquats » les processus, systèmes et politiques de l'UNRWA en matière de reddition des comptes financière, bien que les participants disposent d'une faible connaissance de certains systèmes. L'analyse de documents a estimé qu'UNRWA avait réalisé, au cours des trois dernières années, des progrès significatifs en matière de gestion des risques, mais qu'il devait encore améliorer le suivi en fonction des recommandations du Comité des commissaires aux comptes des Nations Unies.

Les politiques de l'UNRWA en matière de reddition des comptes financière sont considérées comme adéquates par les participants à l'enquête et comme adéquates ou mieux dans la majorité de leurs dimensions par l'analyse de documents. La seule exception était les systèmes de l'UNRWA

permettant de traiter les irrégularités identifiées par des audits financières externes, qui sont eux considérés comme « inadéquats ».

L'UNRWA a recours à différents processus, systèmes et politiques en matière de reddition des comptes financière. L'UNBOA procède à un audit externe tous les deux ans, tandis que les audits internes font partie du mandat du Département des services de contrôle interne (DIOS) nouvellement établi. L'UNRWA dispose d'un mécanisme de suivi en accord avec les recommandations d'UNBOA, bien que la mise en œuvre de ces recommandations ait connu des lenteurs pour différentes raisons, notamment les problématiques liées au budget. L'UNRWA a accordé davantage d'attention à la gestion des risques au cours des trois dernières années, notamment en intégrant une évaluation des risques et un cadre de gestion dans les plans de mise en œuvre sur le terrain et les plans de mise en œuvre au sein de l'administration centrale, ainsi qu'un adoptant une approche logique des éventualités et des risques au niveau des projets.

Tableau 3.13 ICP 7: Reddition de comptes financière, notes des micro-indicateurs



MI 7.1 – Audits financiers externes menés dans l'ensemble de l'organisation

Ce micro-indicateur a été évalué par les donateurs au sein de l'administration centrale et par l'analyse de documents.

Moins de la moitié des donateurs au sein de l'administration centrale qui participaient à l'enquête (46 %) estime que les audits financiers répondent de façon adéquate aux attentes des donateurs.

L'analyse de documents a accordé la note « très élevée » à l'UNRWA pour ce MI. Un audit externe de l'UNRWA est réalisé par le Comité des commissaires aux comptes des Nations Unies (UNBOA) tous les deux ans. L'audit externe couvre l'ensemble de l'Agence et est conduit selon les normes internationalement reconnues en matière d'audits.

MI 7.2 – Audits financiers externes réalisés au niveau des opérations sur le terrain ou des projets

Ce micro-indicateur a été évalué par les donateurs au sein de l'administration centrale participant à l'enquête et une analyse contextuelle a été fournie par l'analyse de documents.

Au cours de l'enquête, 36 % des participants a attribué une note « adéquate » ou supérieure à l'UNRWA et 11 % une note « inadéquate » ou inférieure. De manière générale, l'enquête a montré que les donateurs au sein de l'administration centrale ont un faible niveau de connaissance des pratiques d'audit de l'UNRWA au niveau du terrain, 46 % d'entre eux ayant répondu « ne sait pas ». Ce résultat permet de se demander comment et quels types d'informations sur les audits externes sont rendues accessibles pour les donateurs de l'administration centrale ainsi que le niveau d'engagement de ces donateurs dans les problématiques financières de l'UNRWA.

Les audits externes ne sont pas spécifiques aux terrains d'opérations ou aux projets et le Comité des commissaires aux comptes des Nations Unies (UNBOA) analyse les processus financiers et procède à des évaluations aussi bien des transactions à l'échelle de l'agence que des transactions au niveau du terrain. Les projets font généralement l'objet d'audits internes menés par le Département des services de contrôle interne (DIOS), bien que la Directive 14 de l'organisation, qui établit le DIOS, ne précise pas la portée des audits internes et demande en revanche au DIOS, en collaboration avec l'UNBOA, de déterminer l'étendue du travail d'audit de façon appropriée afin d'assurer une couverture optimale des audits de l'Agence pour un coût général raisonnable.

MI 7.3 – Systèmes de mesures immédiates contre les irrégularités

Ce MI demandait si l'UNRWA dispose de systèmes appropriés de contrôle des irrégularités financières, y compris des fraudes et de la corruption. L'UNRWA a obtenu une note « adéquate » ou supérieure de la part de 39 % des participants à l'enquête et une note « inadéquate » ou inférieure de la part de 30 %.

L'analyse de documents a attribué la note « inadéquate » à l'UNRWA dans la mesure où l'Agence ne semble pas disposer de politiques ou de procédures concernant les mesures à prendre contre les irrégularités identifiées par un audit financier externe. L'UNRWA dispose d'un système permettant de suivre les recommandations du Comité des commissaires aux comptes des Nations Unies (UNBOA) (qui peuvent inclure les irrégularités) mais sa capacité à mettre en application les recommandations rapidement, et donc à résoudre les irrégularités, est affaiblie par sa situation financière qui l'empêche de prendre les mesures nécessaires. Comme le mentionne le rapport d'UNBOA pour la période 2008-2009, certaines recommandations nécessitant d'importantes ressources, telles que la planification de ressources de l'organisation, ne peuvent être appliquées en l'absence de sources de financement fiables. En conséquence, seules 15 des 31 recommandations du rapport d'UNBOA pour 2006-2007 avaient été mises en œuvre en mars 2009 et les 16 restantes étaient en cours d'application.

MI 7.4 – Les processus internes d'audit financiers fournissent des informations objectives

Ce MI a été évalué par les donateurs au sein de l'administration participant à l'enquête et par l'analyse de documents.

A la question de savoir si les audits financiers internes de l'UNRWA fournissent des informations objectives à l'entité dirigeante (l'Assemblée générale des Nations Unies), 36 % des donateurs au sein de l'administration ont attribué une note « adéquate » ou supérieure à l'UNRWA, 21 % une note « inadéquate » ou inférieure et 36 % ont répondu « ne sais pas ». Comme pour le MI 7.1 sur les audits externes, les résultats de l'enquête sur ce MI soulèvent la question de savoir comment et quel type d'informations sur les audits financiers internes, s'il y en a, sont mises à la disposition des donateurs au sein de l'administration; quel est le degré d'engagement des donateurs au sein de l'administration centrale dans les problématiques financières de l'UNRWA; et la pertinence de ce groupe de participants pour répondre à cette question. Il est important de noter que l'instance dirigeante de l'UNRWA est l'Assemblée générale des Nations Unies et que les donateurs au sein de l'administration centrale ne savent pas forcément si les membres de l'Assemblée générale des Nations Unies ont reçu les informations sur les audits financiers internes.

En conformité stricte avec les critères du MOPAN, l'analyse de documents a noté l'Agence comme adéquate pour ce MI. Les audits financiers internes de l'UNRWA sont réglementés par la Directive 14 de l'Organisation, qui constitue la charte du Département des services de contrôle interne et définit les termes de référence pour la fonction de contrôle interne (audits, inspections et enquêtes) au sein de l'Agence. Le Département des services de contrôle interne (DIOS) rend des comptes au Commissaire général, qui rend lui-même des comptes à l'Assemblée générale des Nations-Unies. Ce système garantit donc dans l'ensemble l'indépendance des audits internes vis-à-vis de la programmation.

MI 7.5 – Processus efficaces de gestion de l'approvisionnement et des contrats

Ce micro-indicateur a été évalué par les donateurs au sein de l'administration centrale et les organismes homologues participant à l'enquête ainsi que par l'analyse de documents.

Moins de la moitié des participants à l'enquête (44 %) a accordé une note « adéquate » ou supérieure à l'UNRWA concernant l'efficacité de ses processus de gestion de l'approvisionnement et des contrats pour la fourniture de services et de denrées; 13 % estiment que sa performance dans ce domaine est « inadéquate » ou inférieure et 35 % ont répondu « ne sais pas » (39 % des donateurs au sein de l'administration centrale et 32 % des organismes homologues).

L'analyse de documents a accordé la note « élevée » à l'UNRWA. L'UNRWA dispose d'une série de documents régissant les processus de gestion de l'approvisionnement et les contrats (entre autres, la Directive 10 de l'Organisation, les réglementations financières et le Manuel d'approvisionnement). Le Manuel d'approvisionnement propose des délais pour les étapes spécifiques des processus de gestion de l'approvisionnement et des contrats. En 2009-2010, l'UNRWA a procédé à plusieurs audits au niveau de l'administration centrale et du terrain qui évaluaient l'efficacité de l'approvisionnement. Ces audits ont constaté quelques faiblesses, telles que le manque d'évaluation des fournisseurs potentiels de matériel médical. Dans le cadre de l'audit externe biennal, le comité des commissaires aux comptes des Nations Unies a analysé les processus de gestion de l'approvisionnement et des contrats de l'UNRWA et a conclu que des progrès étaient nécessaires en matière de délais pour le processus d'approvisionnement de l'UNRWA et concernant les processus de contrôle et de suivi des commandes très anciennes.

MI 7.6 – Stratégies de gestion du risque

Ce MI a été évalué par les donateurs au sein de l'administration centrale et par l'analyse de documents.

La moitié des donateurs au sein de l'administration centrale participant à l'enquête a attribué une note « adéquate » ou supérieure à l'UNRWA pour la mise en place de stratégies de gestion du risque appropriées ; 18 % ont en revanche attribué à l'Agence une note « inadéquate » ou inférieure.

L'analyse de documents estime que la performance de l'UNRWA est « élevée » en matière de gestion du risque. L'Agence a accompli d'importants progrès au cours des trois dernières années dans ce domaine. Un groupe de travail sur la gestion intégrée du risque (IRM), instauré en 2009, a proposé l'adoption d'un document de réflexion qui constitue actuellement le cadre/système de l'organisation en matière de gestion du risque à différents niveaux pour l'ensemble de l'Agence. Les caractéristiques fondamentales de ce système sont la mise en place de registres de risques ainsi qu'une gestion des risques opérationnels déléguée au niveau des terrains d'opérations. Les registres de risques et les plans de gestion respectifs sont déjà mis en place et sont en cours d'intégration au cycle de planification pour les plans de mise en œuvre sur le terrain et les plans de mise en œuvre au niveau de l'administration centrale. Le Département des services de contrôle interne (DIOS) prévoit également de procéder à un audit sur les risques afin "d'assurer que tous les audits et inspections sont justifiés et pertinents et que les ressources du DIOS sont allouées dans les secteurs présentant le risque le plus important"[31].

► ICP 8: Utilisation des informations relatives à la performance

Conclusion 8 :

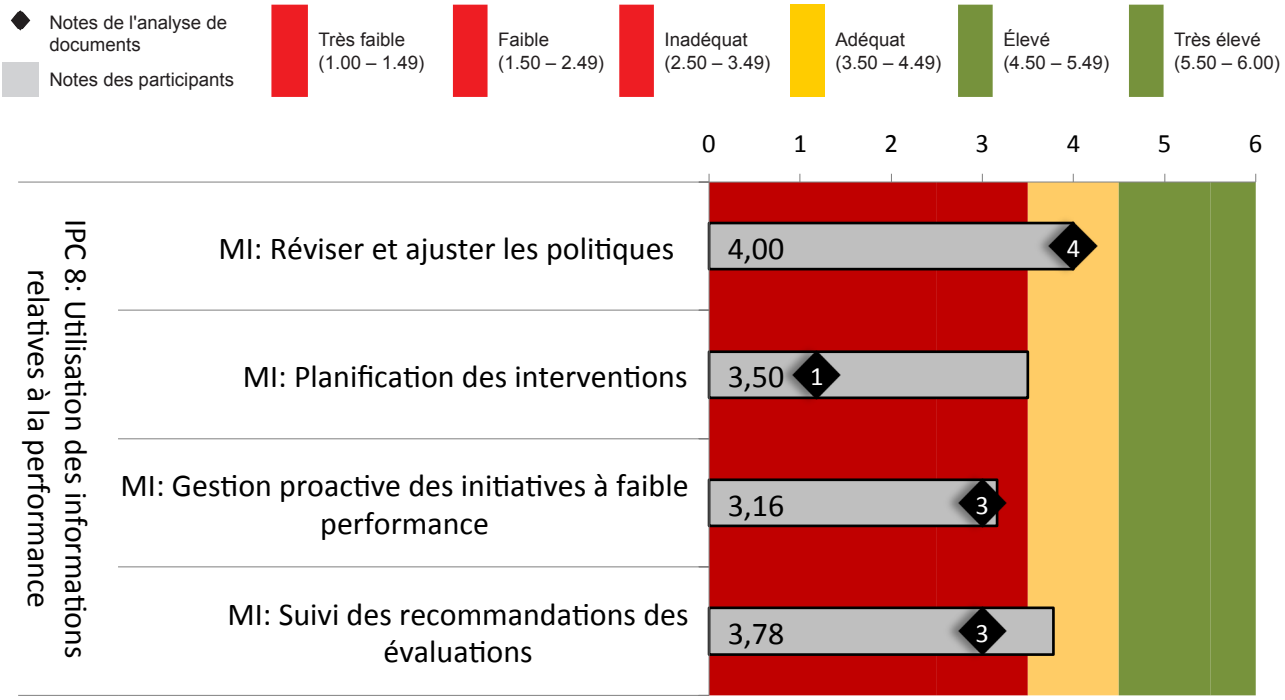
L'UNRWA utilise de manière adéquate les informations relatives à la performance pour revoir et ajuster ses politiques, mais il n'a pas encore tiré pleinement profit de ces informations en matière de planification sur le terrain ou de gestion des programmes ou projets présentant une faible performance. Des progrès sont également à réaliser concernant l'application des recommandations de l'évaluation.

Les participants à l'enquête ont accordé la note « adéquate » à l'UNRWA pour trois des quatre MI de cet ICP et une note « inadéquate » concernant la gestion des programmes et projets peu performants. Les notes attribuées par l'analyse de documents allaient de « très faibles » à « adéquates ».

Les scores de l'enquête et de l'analyse de documents ne reflètent pas les efforts considérables accomplis par l'UNRWA au cours des trois dernières années afin d'améliorer la fonction d'évaluation, qui avait été mise en place en 2007 en complémentarité avec la fonction de contrôle centralisé existant au sein de l'Unité de soutien et de coordination des programmes (PCSU) située au siège de l'organisation. En 2010, la fonction d'évaluation a été transférée du PCSU au Département des services de contrôle interne (DIOS) afin de favoriser l'indépendance de l'évaluation en la distinguant davantage de la gestion. L'UNRWA prévoit de finaliser la révision de sa politique d'évaluation d'ici la fin 2011. La nouvelle politique devrait fournir un cadre définissant le rôle et l'objectif de l'évaluation au sein de l'UNRWA, le type d'évaluation à réaliser pour l'Agence, le rôle du DIOS et d'autres parties prenantes dans l'évaluation, la planification, l'ordre de priorités et la gestion des évaluations ainsi que des mécanismes de suivi pour les évaluations. Bien qu'il reste des aspects à améliorer, dont le faible budget, le nombre limité de ressources humaines chargées de l'évaluation et le manque de réceptivité de certains membres du personnel de l'UNRWA concernant l'évaluation (comme reconnu dans le rapport annuel 2010 du DIOS), l'UNRWA a fait preuve d'une ferme volonté de s'améliorer et d'apprendre. L'Agence a focalisé son SMT 2010-2015 sur l'amélioration de la qualité de certains des services fournis et le processus de développement organisationnel est un signe de son engagement et de son désir d'améliorer la qualité de ses opérations.

31 Plan stratégique 2011 du DIOS, page 4

Tableau 3.14 ICP 8: Utilisation des informations relatives à la performance, notes des micro-indicateurs



MI 8.1 – Réviser et ajuster les politiques

Ce MI a été évalué par les donateurs au sein de l'administration centrale participant à l'enquête et par l'analyse de documents.

La moitié des donateurs au sein de l'administration centrale a attribué une note « adéquate » ou supérieure à l'UNRWA pour son utilisation des informations sur la performance des projets/programmes en vue de réviser ses politiques organisationnelles et 18 % ont accordé la note « inadéquate » à l'Agence.

À l'issue de l'analyse de documents, la capacité de l'UNRWA à réviser et à ajuster ses politiques sur la base des informations sur la performance a été jugée comme « adéquate ». Des informations sur la performance d'ensemble de l'organisation figurent dans un certain nombre de sources internes et externes, telles que les rapports annuels du Commissaire général à l'Assemblée générale des Nations-Unies, les résolutions de l'Assemblée générale et les récentes évaluations par secteurs. L'analyse de documents a démontré que l'UNRWA prend en considération les problèmes liés à la performance identifiés par les évaluations et d'autres types d'enquête. Le processus de développement organisationnel, qui a été initié en réponse à la baisse de performance signalée en matière de fourniture et de qualité des services, en est un exemple. Un autre exemple est la stratégie de réforme de l'éducation, développée suite à une récente évaluation du programme d'éducation de l'Agence. La performance de l'UNRWA dans ce domaine pourrait encore s'améliorer suite à ses récents efforts visant à devenir une organisation axée sur la performance.

MI 8.2 – Planification des interventions

Au cours de l'enquête, 45 % des participants a accordé une note « adéquate » ou supérieure à l'UNRWA et 34 % une note « inadéquate » ou inférieure concernant son utilisation des informations sur la performance dans la planification des initiatives, projets et programmes.

L'analyse de documents a estimé que l'UNRWA était « très faible » dans ce MI. Les documents analysés, tels que la SMT, les plans de mise en œuvre sur le terrain (FIP) et les plans de mise en œuvre de l'administration centrale, ne font pas suffisamment référence aux informations sur la performance. Les FIP, par exemple, ne lient pas explicitement la planification des interventions sur les programmes aux résultats obtenus, ce qui rend la compréhension des fondements qui sous-tendent des initiatives spécifiques difficiles ou floues. Seules de rares références à la performance antérieure ont été trouvées dans certains des FIP. Cependant, l'évaluation du MOPAN a pris en compte les FIP 2010-2011 qui contiennent un changement axé sur les résultats dans l'approche des programmes au sein de l'Agence. Les FIP suivants devraient donc tirer les bénéfices de cette approche et intégrer des informations plus structurées sur la performance antérieure.

Une autre explication possible de la divergence entre la note de l'enquête (adéquate) et la note de l'analyse de documents (très faible) est le faible niveau d'activité d'évaluation, qui implique un manque de production d'informations sur la performance, en particulier au niveau des bureaux extérieurs, comme le signale le Bureau des services de contrôle interne dans son dernier rapport d'évaluation sur l'UNRWA. Toutefois, étant donné le renforcement récent de la fonction d'évaluation et les efforts visant à promouvoir une culture GAR au sein de l'Agence, l'UNRWA devrait normalement améliorer son utilisation des informations sur la performance dans la planification des interventions.

MI 8.3 – Gestion proactive des initiatives à faible performance

Sur ce MI, 36 % des participants à l'enquête ont attribué à l'UNRWA une note « adéquate » ou supérieure pour la gestion proactive des projets et programmes à faible performance, alors qu'environ un tiers lui a accordé une note « inadéquate » ou inférieure ; 25 % des participants ont répondu « ne sait pas », le plus haut pourcentage figurant parmi les donateurs implantés sur le terrain (38 %).

L'analyse de documents a attribué la note « inadéquate » à l'UNRWA concernant sa capacité à identifier et à apporter rapidement des solutions aux programmes et projets à faible performance. Bien que l'UNRWA analyse la performance de ses programmes et projets par le biais d'une évaluation et d'un rapport annuel sur la performance par secteur des Départements de l'éducation, de la santé et de la micro finance de l'UNRWA, l'Agence ne possède pas de processus spécifique pour l'analyse et le suivi des programmes et/ou projets à faible performance.

MI 8.4 – Suivi des recommandations des évaluations

Les donateurs au sein de l'administration centrale, seul groupe de participants interrogé, ont attribué la note « adéquate » à l'UNRWA pour ce MI.

L'analyse de documents a estimé comme « inadéquate » la capacité de l'UNRWA à assurer le suivi des recommandations des évaluations auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies. Cette situation est due à l'absence de systèmes ou de cadres/processus bien-définis permettant d'assurer que les unités responsables procèdent au suivi des recommandations des évaluations. Cependant, comme le signale le rapport annuel 2010 du Département des services de contrôle interne (DIOS), cette question devrait figurer dans la nouvelle politique d'évaluation, qui « définira le rôle et l'objectif des évaluations au sein de l'UNRWA, les types d'évaluations devant être menées par l'Agence, le rôle du DIOS et d'autres parties prenantes dans l'évaluation, la planification, les priorités et la gestion des évaluations ainsi que des mécanismes de suivi des évaluations. »

► ICP 9: Gestion des ressources humaines

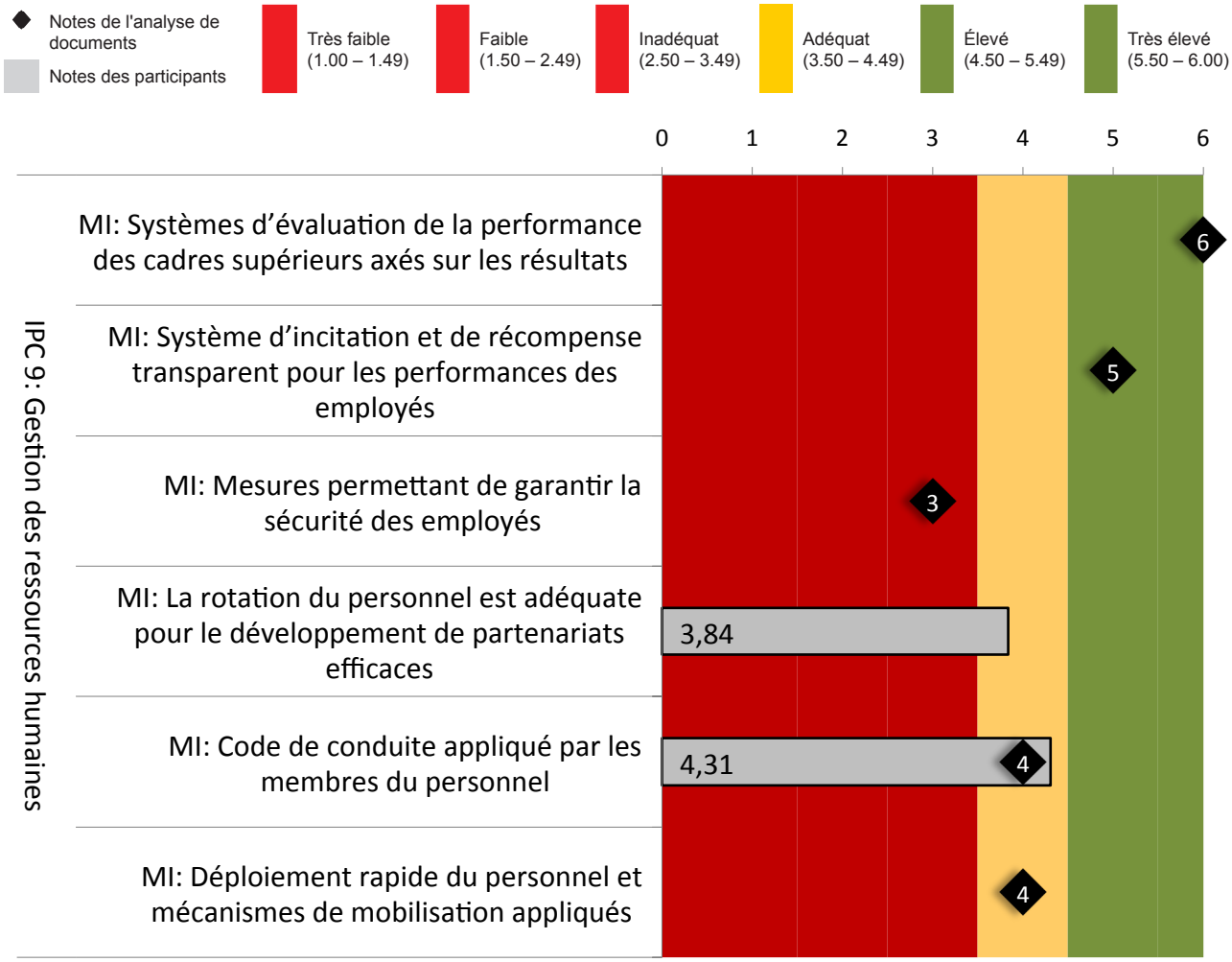
Conclusion 9:

l'UNRWA a réalisé des progrès substantiels au cours des dernières années afin d'améliorer sa gestion des ressources humaines et sa performance générale est considérée comme « adéquate ».

L'enquête a interrogé les participants sur seulement deux des six micro-indicateurs de cet ICP. L'UNRWA a obtenu une note « adéquate » pour ces deux MI. L'analyse de documents s'est penchée sur cinq des six micro-indicateurs de cet ICP et a attribué des notes allant d' « inadéquates » à « très élevées ».

Dans le cadre de ses efforts visant à apporter des solutions à certains manquements signalés dans son système de ressources humaines, l'Agence a développé, au cours des trois dernières années, un système de gestion des ressources humaines, a réalisé des progrès en termes d'éthique organisationnelle et a également mis en place un mécanisme de déploiement rapide de personnel. Deux domaines nécessitent des améliorations supplémentaires au sein de l'UNRWA: la sécurité du personnel et un système de gestion de la performance pour les départements de soutien aux services.

Tableau 3.15 ICP 9: Gestion des ressources humaines, notes des micro-indicateurs



MI 9.1 – Systèmes d'évaluation de la performance des cadres supérieurs axés sur les résultats

Ce MI a été noté uniquement par l'analyse de documents, qui a accordé la note « très élevée » à l'UNRWA.

Le système d'évaluation des cadres supérieurs locaux (le personnel local sur le terrain de grade 16 ou supérieur)[32] de l'UNRWA est basé sur la Directive internationale pour le personnel n°. I/112.6/15 de 1981. Ce système a été révisé en 2008 avec le développement d'un rapport sur l'évaluation de la performance électronique destiné à favoriser le débat et le suivi en matière de performance du personnel. Ce système, qui nécessite le développement de rapports d'évaluation périodiques sur la performance, évalue la performance des cadres supérieurs locaux sur 11 dimensions de la performance.[33]

L'UNRWA prévoit de développer un nouveau système de gestion de la performance pour les cadres supérieurs locaux sur la base d'un système développé en mars 2010 pour le personnel local – un système qui lie la gestion des ressources humaines à la performance organisationnelle. Le développement d'un tel système pour les cadres supérieurs locaux constituera une étape importante vers une organisation davantage axée sur les résultats et répondra aux inquiétudes exprimées dans le rapport 2006-2007 du Comité des commissaires aux comptes des Nations Unies qui signalait que les plans de développement personnel n'étaient pas appliqués à l'ensemble du personnel comme élément du processus d'appréciation de la performance.

De plus, depuis que la performance organisationnelle dépend également de la collaboration entre les fonctions de programmation et de soutien aux services, l'UNRWA devrait envisager de mettre en place un système de gestion de la performance similaire pour les départements de soutien aux services.

MI 9.2 – Système d'incitation et de récompense transparent pour les performances des employés

Ce MI n'a été noté que par l'analyse de documents, qui a attribué la note « très élevée » à l'UNRWA.

En conséquence du processus de développement organisationnel, l'Agence a récemment développé un système de gestion de la performance des employés qui lie la performance des employés aux récompenses et incitations. Ce système établit explicitement un lien entre la performance des employés et les récompenses et incitations. La politique devrait être révisée après sa première année de mise en œuvre.

MI 9.3 –Mesures permettant de garantir la sécurité des employés

Ce MI n'a été noté que par l'analyse de documents, qui a attribué la note « inadéquate » à l'UNRWA.

Malgré quelques progrès récents, l'UNRWA manque de mesures permettant de garantir la sécurité de ses presque 30 000 employés locaux. Bien que l'intérêt de l'Agence pour la sécurité des employés apparaisse clairement dans de nombreuses références à la sécurité dans un certain nombre de documents clés de l'organisation, l'Agence n'a pas encore adopté de politique ou mis en place un système permettant de garantir la sécurité du personnel local (les membres du personnel international sont couverts par les principes du Département des Nations Unies pour la sécurité et la sûreté). L'UNRWA a néanmoins accordé une attention accrue à cette question au cours des

32 Le personnel local recruté pour des postes de grade 16 ou plus est considéré comme « cadre supérieur » de l'Agence. Source: stratégie de gestion des ressources humaines. Septembre 2006. Accessible en ligne sur: http://www.unrwa.org/userfiles/od%20hrm_strategy.pdf

33 Les 11 dimensions de la performance sont : la compétence professionnelle/technique, la qualité du travail accompli, la productivité et l'obtention des objectifs, la planification et le contrôle, l'initiative et l'innovation, la collaboration, la gestion, les aptitudes à solutionner un problème, la communication, la gestion du changement et l'égalité des sexes.

trois ou quatre dernières années. Le dernier rapport du Comité des commissaires aux comptes des Nations Unies a signalé un certain nombre de mesures visant à améliorer la gestion de la sécurité pour le personnel local (projet de politique pour l'intégration de la sécurité, formation spécifique pour le personnel local, groupe de travail sur l'intégration de la sécurité, plans d'expansion et de professionnalisation de la Section sécurité).

MI 9.4 – La rotation du personnel est adéquate pour le développement de partenariats efficaces

La majorité des participants à l'enquête (55 %) a attribué une note « adéquate » ou supérieure à l'Agence concernant le maintien des employés internationaux à leurs postes pour une durée suffisante permettant de maintenir des partenariats efficaces avec les gouvernements hôtes. 27% ont attribué une note « inadéquate » ou inférieure.

MI 9.5 – Code de conduite appliqué par les membres du personnel

Une question de sélection demandait aux donateurs participants s'ils étaient familiers avec le code de conduite de l'UNRWA, et seuls 19 % d'entre eux ont répondu « oui ». Le lecteur est donc averti que la note « adéquate » de l'enquête émane d'un petit groupe de participants considéré comme insuffisant pour un jugement fiable. Un seul des participants a répondu à la question concernant la surveillance et le contrôle de la conformité avec le code de conduite.

L'analyse de documents a attribué une note « adéquate » pour ce MI et a permis à l'équipe d'évaluation de mieux comprendre les pratiques en vigueur et les récents progrès en matière de gestion des ressources humaines au sein de l'UNRWA. En 2010, l'Agence a développé un manuel sur les normes de conduite applicables à son personnel et un atelier de formation sur les questions liées à l'éthique a été suivi par 415 membres du personnel.

Concernant la surveillance et le contrôle de la conformité avec les Normes de conduite de l'UNRWA, l'analyse de documents a estimé que la répartition des responsabilités n'était pas claire. L'Agence attribue une partie de cette responsabilité aux employés et aux directeurs, mais les documents analysés étaient flous concernant les procédures et les sanctions en cas de non-conformité. La politique de gestion de la performance de 2010 demande aux superviseurs d'évaluer la performance du personnel sur la base de leur application des normes, mais n'est pas claire quant aux mesures à prendre en cas de non-conformité. Par ailleurs, le rôle du Comité d'éthique n'est pas clairement défini. Étant donnée sa responsabilité dans le développement de normes, de formations et d'éducation à l'éthique, le Comité d'éthique devrait probablement être la première entité responsable de garantir le respect des normes.

MI 9.6 – Déploiement rapide du personnel et mécanismes de mobilisation appliqués

Ce MI a été noté uniquement par l'analyse de documents, qui a attribué à l'UNRWA la note « adéquate » pour les mécanismes de déploiement rapide de personnel dont il dispose. Bien que l'Agence ne possède pas de politique en matière de déploiement rapide de personnel, elle a développé une liste des employés disponibles qui demeurent sur cette liste pour une durée allant jusqu'à deux ans. Cette liste ne constitue pas un engagement formel, mais plutôt un accord (entre les membres de la liste et leurs superviseurs) pour mettre tous les efforts en œuvre afin de garantir le déploiement, si et lorsque nécessaire.

► ICP 10: Programmation axée sur la performance

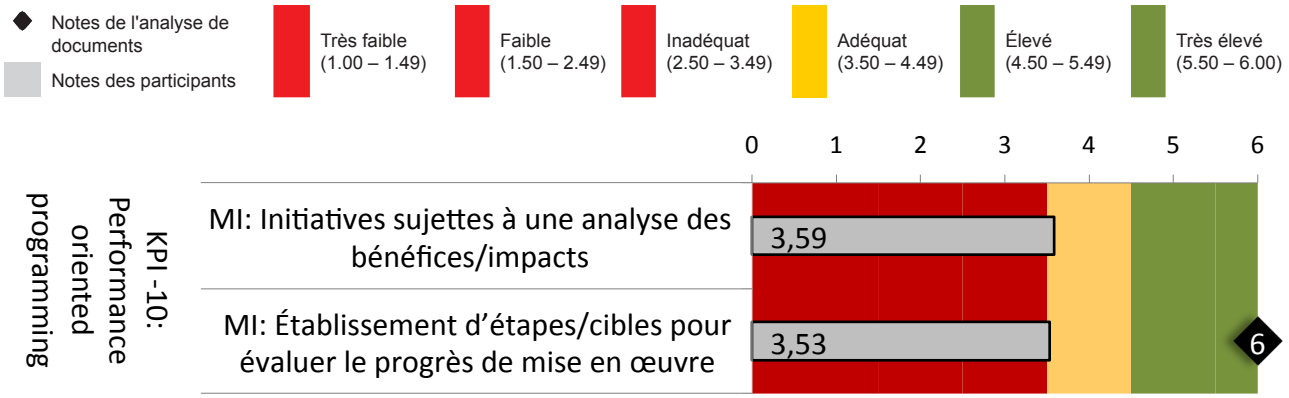
Conclusion 10 :

Les processus de programmation au niveau des terrains d'opérations au sein de l'UNRWA semblent être axés sur la performance et sujets à des analyses de bénéfices/impacts.

Les participants à l'enquête ont attribué la note « adéquat » à l'UNRWA pour les deux micro-indicateurs liés à la programmation axée sur la performance. L'analyse de documents a uniquement évalué le second MI.

Au niveau du programme, l'UNRWA procède à des analyses des risques et à des analyses de bénéfices/impacts et définit également des cibles/références. Au niveau des projets, il identifie les risques et éventualités. Étant donné qu'UNRWA travaille avec des plans de mise en œuvre sur le terrain bisannuel, tous les programmes et projets identifient les résultats escomptés devant être obtenus dans ce délai.

Tableau 3.16 ICP 10: Programmation axée sur les performances, notes des micro-indicateurs



MI 10.1 – Initiatives sujettes à une analyse des bénéfices/impacts

Ce MI a été noté par l'ensemble des groupes de participants à l'exception des donateurs sur le terrain. L'enquête a posé deux questions ouvertes pour ce MI – l'une portant sur l'analyse des risques et l'autre sur l'analyse des impacts – et les participants ont attribué la note « adéquat » à l'UNRWA.

Les donateurs au sein de l'administration centrale semblent peu familiers avec les deux questions (respectivement 43 % et 32 % ont répondu « ne sait pas » aux deux questions). Les organismes homologues ont également présenté un pourcentage élevé de réponses « ne sait pas » aux deux questions (30 % et 37 % respectivement).

Bien que les projets (qui constituent des actions définies dans le temps ou des activités temporaires) ne constituent pas le principal mode d'opération de l'UNRWA, ils représentent un élément clé pour atteindre les objectifs stratégiques et appliquer la SMT. Les projets ne sont pas isolés, ils font partie intégrante des activités de l'UNRWA et sont souvent utilisés pour tester les nouvelles approches pour les programmes de fond. Les projets ne sont pas soumis à des analyses de risques et d'impacts/bénéfices, qui sont pourtant menées au niveau du programme ou du terrain. Les conceptions de projets incluent généralement une analyse du cadre logique du projet avec une colonne destinée à l'identification des risques et des éventualités.

MI 10.2 – Établissement d'étapes/cibles pour évaluer le progrès de mise en œuvre

Moins de la moitié des participants à l'enquête (47 %) a attribué une note « adéquate » ou supérieure à l'UNRWA pour l'établissement de cibles permettant de contrôler les progrès de ses programmes, alors que 34 % lui ont accordé une note « inadéquate » ou inférieure. Les participants issus des gouvernements hôtes et des CBO tendent à être moins positifs (avec des scores moyens respectivement « faibles » et « inadéquats ») que les autres groupes de participants.

L'analyse de documents a accordé à l'UNRWA la note « très élevée » pour l'établissement de cibles permettant d'évaluer les progrès de ses plans de mise en œuvre sur le terrain. Tous les plans analysés disposent en effet de cibles avec des délais spécifiques et des références.

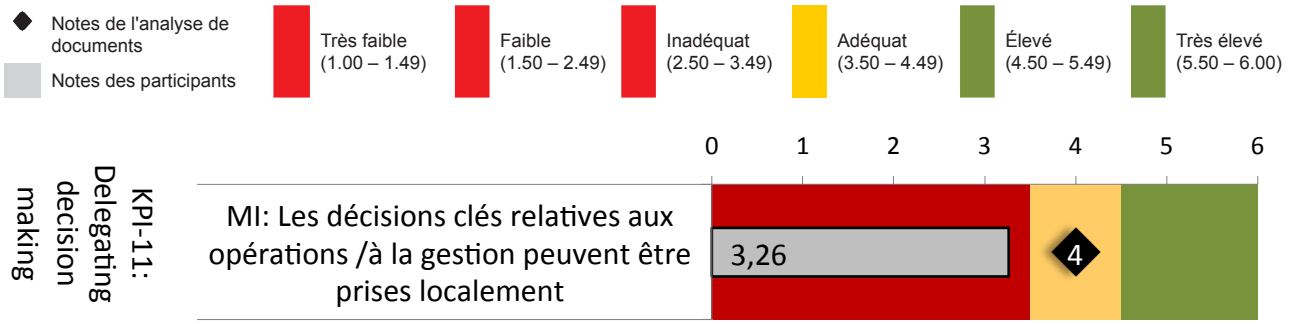
► ICP 11: Délégation du pouvoir de prise de décision

Conclusion 11 :

Le processus de décentralisation, qui a débuté par une initiative de développement organisationnel, a donné lieu à d'importants résultats, mais les parties prenantes de l'UNRWA ne perçoivent peut-être pas encore tous les changements qui ont été réalisés. La répartition des rôles et responsabilités entre le siège et les bureaux extérieurs manque toujours de clarté.

Les résultats de l'analyse de documents sur l'évaluation de la performance de l'UNRWA en matière de délégation du pouvoir décisionnel sont plus positifs que ceux de l'enquête. L'analyse de documents a estimé que la performance de l'Agence était « adéquate » pour cet ICP, alors que l'enquête a estimé qu'elle était « inadéquate ».

Tableau 3.17 ICP 11: Délégation du pouvoir de prise de décision, notes des micro-indicateurs



Il a été demandé aux participants à l'enquête si le pouvoir décisionnel était délégué de façon appropriée, par rapport au contexte. Une proportion quasi égale de participants a attribué à l'Agence une note « adéquate » ou supérieure et « inadéquate » ou inférieure (respectivement 35 % et 38 %). Une opinion négative a été exprimée par les participants de l'Autorité palestinienne en Cisjordanie, pour lesquels le score moyen était « faible ». Un pourcentage élevé de donateurs au sein de l'administration (43 %) a répondu « ne sait pas ».

L'un des effets directs escomptés de l'initiative de développement organisationnel est la décentralisation et l'autonomisation sur le terrain, un effet perçu comme une nécessité aussi bien pour stimuler le changement que pour améliorer les services. L'analyse de documents a attribué à l'UNRWA une note « adéquate » pour ce MI. Comme le mentionnent l'Analyse de l'UNRWA sur le Programme de développement organisationnel et l'évaluation de l'UNRWA menée par le Bureau des services de contrôle interne, l'UNRWA a entrepris des actions positives pour décentraliser une partie du pouvoir de prise de décision (notamment pour l'approvisionnement de denrées et de services jusqu'à un certain montant, le recrutement de consultants et le recrutement de personnel international jusqu'au grade 3) et différents résultats ont été accomplis vers une fourniture de services plus réactive au

niveau du terrain.[34] Le rythme de la décentralisation sur les différentes fonctions de gestion et de programme est variable. Comme le mentionne le Bureau des services de contrôle interne dans son évaluation de l'UNRWA, davantage de travail est nécessaire dans la répartition des rôles et responsabilités entre le siège et les bureaux extérieurs et dans l'établissement de mécanismes de contrôle de la performance.

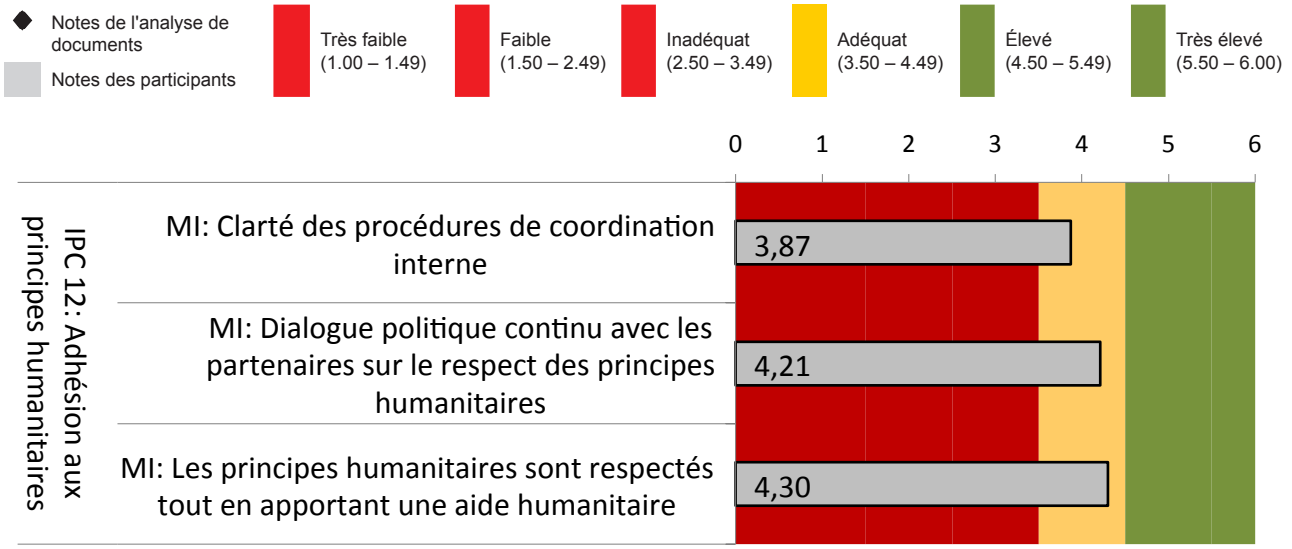
► ICP 12: Adhésion aux principes humanitaires

Conclusion 12 :

Les participants à l'enquête ont estimé que la performance générale de l'UNRWA en matière d'adhésion aux principes humanitaires est « adéquate ».

Les participants à l'enquête ont attribué la note « adéquate » à l'UNRWA pour les trois micro-indicateurs liés à cet ICP. Leurs réponses suggèrent que l'UNRWA travaille en accord avec les principes humanitaires, aussi bien dans la fourniture de services que dans le dialogue avec les partenaires.

Tableau 3.18 ICP 12: Adhésion aux principes humanitaires, notes des micro-indicateurs



MI 12.1 – Clarté des procédures de coordination interne

Plus de la moitié des donateurs au sein de l'administration centrale participant à l'enquête (52 %) a attribué à l'UNRWA une note « adéquate » ou supérieure quant à la mise en place de procédures claires pour la coordination interne entre le programme principal et les interventions d'urgence. Les notes étaient plus basses de la part des donateurs sur le terrain (30 %) et des organismes homologues (39 %).

Environ un tiers des donateurs (de l'administration centrale et sur le terrain) et des organismes homologues a répondu « ne sait pas » à cette question.

34 Kevin Doran. Analyse UNRWA du programme de développement organisationnel. Juin 2010; page 9.

MI 12.2 - Dialogue politique continu avec les partenaires sur le respect des principes humanitaires

La majorité des participants à l'enquête (64 %) a attribué une note « adéquate » ou supérieure à l'UNRWA dans le maintien d'un dialogue politique continu sur l'importance du respect des principes humanitaires dans le déploiement d'une aide humanitaire, particulièrement en périodes de conflits.

Les participants issus de l'Autorité palestinienne en Cisjordanie et des CBO dans la Bande de Gaza ont moins bien noté l'Agence sur ce MI que d'autres groupes de participants. Les divergences sont statistiquement significatives.

MI 12.3 - Les principes humanitaires sont respectés tout en apportant une aide humanitaire

La majorité des participants à l'enquête (69 %) a attribué une note « adéquate » ou supérieure à l'UNRWA au sujet du respect des principes humanitaires tout en fournissant des services au cours de ses interventions d'urgence. Des différences statistiquement significatives sont apparues entre les réponses des participants issus de l'Autorité palestinienne/CBO (qui étaient plus négatives) et celles des donateurs au sein de l'administration centrale (plus positives).

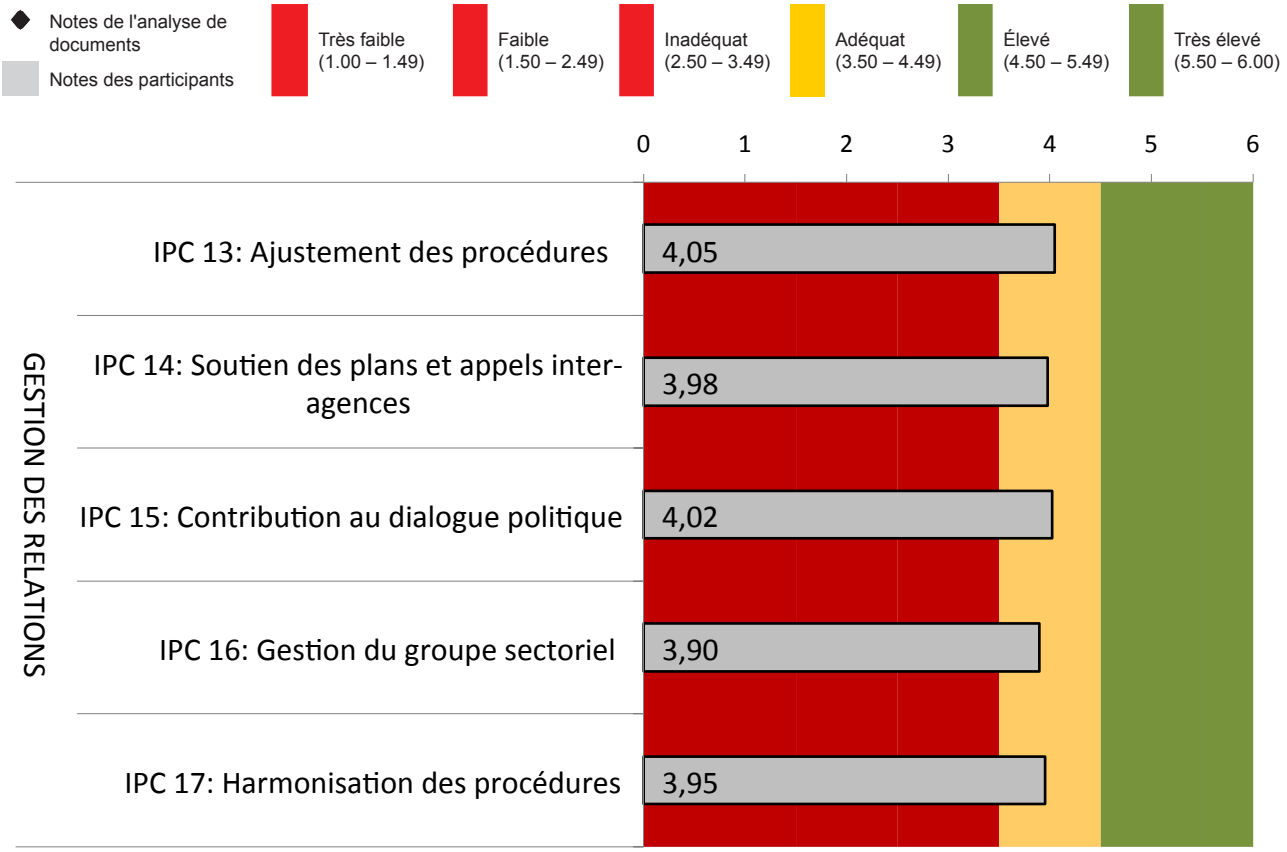
3.3.4 Gestion des relations

L'UNRWA travaille dans une région très complexe sur le plan politique et culturel et a montré, dans l'ensemble, une capacité « adéquate » à gérer les relations avec les différents acteurs présents dans la région.

Le Tableau 3.19 ci-dessous récapitule les notes globales de l'enquête pour les cinq ICP en relation avec le quadrant de gestion des relations. Selon les résultats de l'enquête, la performance de l'UNRWA est adéquate pour les cinq ICP relatifs à la gestion des relations.

Bien qu'UNRWA fournisse directement des services à ses bénéficiaires, il travaille également en collaboration avec un certain nombre d'acteurs dans la région, y compris d'autres agences des Nations Unies, les gouvernements hôtes et les CBO. En Palestine, l'UNRWA dirige le groupe sectoriel « Argent contre travail » et participe à plusieurs autres groupes sectoriels. L'UNRWA a prouvé sa capacité à ajuster rapidement ses procédures de travail pour répondre aux changements de circonstances et aux situations d'urgence.

Tableau 3.19 Quadrant III Gestion des relations – Notes attribuées par l'enquête



Le Tableau 3.20 présente les scores moyens pour les cinq ICP pour l'ensemble des participants à l'enquête et par groupe de participants.

Tableau 3.20 Quadrant III Gestion des relations – scores moyennes en fonction des groupes de participants

Très faible (1.00 – 1.49) | Faible (1.50 – 2.49) | Inadéquat (2.50 – 3.49) | Adéquat (3.50 – 4.49) | Élevé (4.50 – 5.49) | Très élevé (5.50 – 6.00)

	total des scores moyens	Organismes homologues	Autorité palestinienne en Cisjordanie/CBO dans la Bande de Gaza	Donateurs sur le terrain	Donateurs au sein de l'administation centrale
IPC 13: Ajustement des procédures	4,05	3,92	3,84	4,01	4,44
IPC 14: Soutien des plans et appels inter-agences	3,98	4,04	3,58	4,03	4,51
IPC 15: Contribution au dialogue politique	4,02	3,79	3,73	4,09	4,46
IPC 16: Gestion du groupe sectoriel	3,90	3,84	3,91	3,95	NA
IPC 17: Harmonisation des procédures	3,95	3,99	3,65	4,17	4,21

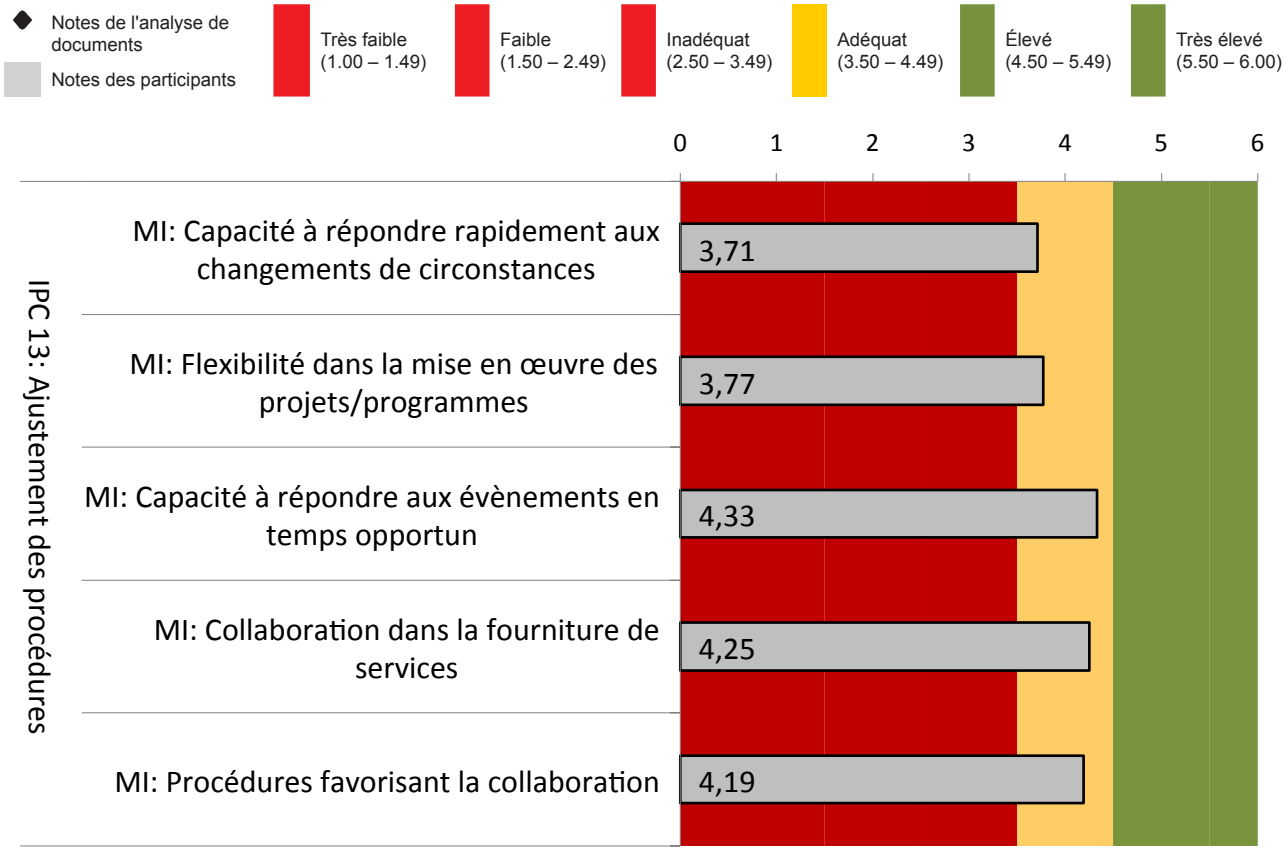
► ICP 13: Ajustement des procédures

Conclusion 13 :

Tous les groupes de participants estiment que la capacité de l'UNRWA à ajuster ses procédures en fonction des conditions locales et des capacités est « adéquate ».

En règle générale, les participants à l'enquête considèrent que la performance de l'UNRWA est « adéquate » pour les cinq MI de cet ICP. Les participants tendent à être plus positifs quant à la capacité de l'UNRWA à répondre rapidement à des situations d'urgence, sa capacité à collaborer tout en fournissant des services et la mise en place de procédures qui favorisent la collaboration. Les opinions des participants sont plus homogènes pour cet ICP que pour d'autres ICP, une large majorité de participants (55 %) accordant une note « adéquate » ou supérieure pour les différents micro-indicateurs de cet ICP.

Tableau 3.21 ICP 14: Ajustement des procédures, notes des micro-indicateurs



MI 13.1 – Capacité à répondre rapidement aux changements de circonstances

La majorité des participants à l'enquête (58 %) a attribué une note « adéquate » ou supérieure à l'UNRWA pour sa capacité à répondre rapidement aux changements de circonstances sur le terrain, et un tiers a attribué une note « inadéquate » ou inférieure.

MI 13.2 - Flexibilité dans la mise en œuvre des projets/programmes

La majorité des participants à l'enquête (63 %) estime que la flexibilité de l'UNRWA dans la mise en œuvre de projets et programmes en fonction des connaissances acquises est « adéquate » ou mieux et 28 % estiment qu'elle est « inadéquate » ou pire.

MI 13.3 – Capacité à répondre rapidement aux évènements en temps opportun

Une large majorité de participants à l'enquête (69 %) a attribué une note « adéquate » ou supérieure à l'UNRWA pour sa capacité à répondre rapidement aux évènements. Les donateurs au sein de l'administration centrale ont été plus positifs que d'autres groupes de participants, ce qui est statistiquement significatif.

MI 13.4 - Collaboration dans la fourniture de services

Une large majorité des participants à l'enquête (74 %) estiment que la collaboration de l'UNRWA avec les gouvernements hôtes dans la fourniture de services est « adéquate » ou mieux. Des notes similaires ont été accordées par l'ensemble des groupes de participants, avec pas moins de 60 % des participants dans chaque groupe attribuant une note « adéquate » ou supérieure.

Bien que le travail de l'UNRWA diffère de celui des autres agences des Nations Unies dans le sens où sa principale activité consiste à fournir des services, l'Agence travaille en collaboration avec les gouvernements hôtes en Jordanie, au Liban et en Syrie, ainsi qu'avec l'Autorité palestinienne en Cisjordanie et dans la Bande de Gaza afin de fournir des services aux réfugiés palestiniens. Certains des gouvernements hôtes fournissent en effet des services aux réfugiés sur leur territoire (l'éducation, la santé, le logement, les infrastructures, la sécurité et les services sociaux notamment).

MI 13.5 – Procédures favorisant la collaboration

La majorité des participants à l'enquête (65 %) a attribué une note « adéquate » ou supérieure à l'UNRWA pour l'utilisation de procédures favorisant la collaboration avec les gouvernements hôtes. Les donateurs au sein de l'administration centrale et les gouvernements hôtes participant à l'enquête étaient plus positifs, 71 % de ces deux groupes ayant accordé une note « adéquate » ou supérieure à l'UNRWA pour ce micro-indicateur.

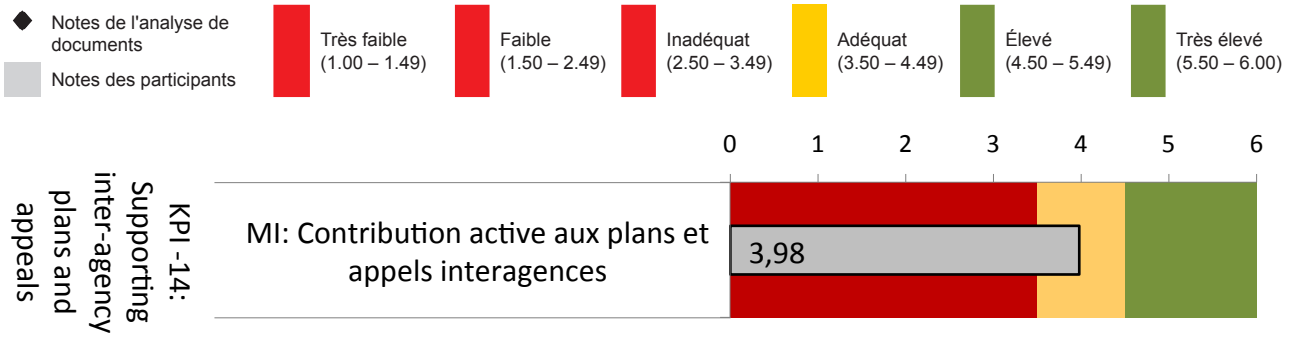
► ICP 14: Soutien des plans et appels inter-agences

Conclusion 14:

L'UNRWA soutient les plans et appels inter-agences en participant à des initiatives de planification commune, tel que le cadre d'aide au développement des Nations-Unies (UNDAF), les appels globaux et les groupes sectoriels. Ce soutien est considéré comme « adéquat » par les participants à l'enquête.

Les participants à l'enquête ont attribué la note « adéquate » à la contribution de l'UNRWA aux plans et appels inter-agences. Bien que l'analyse de documents n'ait pas noté l'UNRWA sur des critères spécifiques pour ce MI, elle a conclu que l'UNRWA apportait de nombreuses contributions à la coordination inter-agences par sa participation à plusieurs initiatives de planification commune, telles que le cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF), les appels globaux et les groupes sectoriels.

Tableau 3.22 ICP - 14: Soutien des plans et appels inter-agences, notes des micro-indicateurs



MI 14.1 – Contribution active aux plans et appels inter-agences

L'enquête a posé deux questions ouvertes sur ce MI: l'UNRWA contribue-t-il aux plans et appels inter-agences en temps opportun? L'UNRWA s'engage-t-il dans les plans d'action humanitaire commune (CHAP) qui utilisent ce processus de programmation?

Plus de la moitié des participants à l'enquête (56 %) a attribué une note « adéquate » ou supérieure à l'UNRWA pour sa contribution en temps opportun aux plans et appels interagences. Le pourcentage était plus faible (46 %) pour l'engagement de l'UNRWA dans les Plans d'action humanitaire commune (CHAP). Les donateurs aussi bien au sein de l'administration centrale que sur le terrain semblaient peu familiers avec ce micro-indicateur et entre 39 et 60 % ont répondu « ne sait pas ». Le faible niveau de connaissances en la matière parmi les donateurs sur le terrain peut être dû au fait que l'Agence a participé à des appels globaux, CHAP et groupes sectoriels[35] uniquement dans les territoires palestiniens occupés en raison des situations d'urgence. En Jordanie, au Liban et en Syrie, où le contexte a été plus stable, il n'a pas été nécessaire de travailler via des CHAP et les contributions de l'UNRWA aux plans inter-agences ont pris la forme de collaborations dans le développement d'UNDAF.

► ICP 15: Contribution au dialogue politique

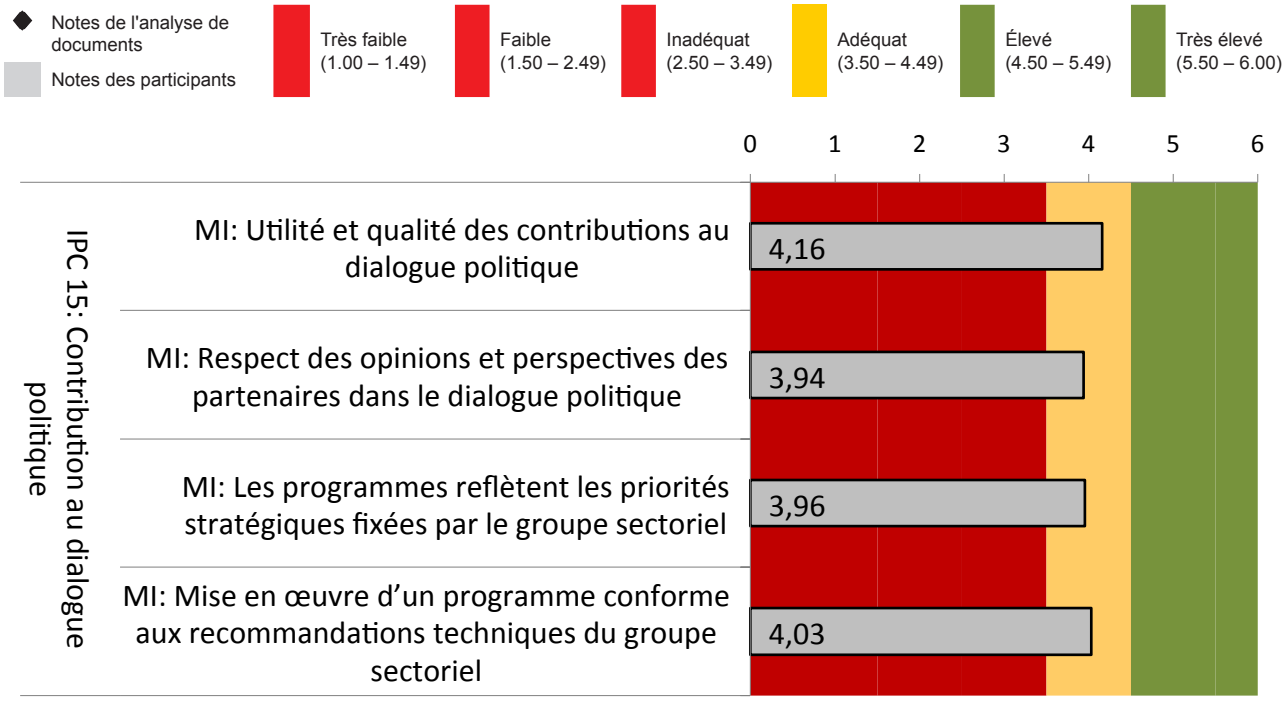
Conclusion 15 :

Les participants à l'enquête considèrent qu'UNRWA contribue dans l'ensemble de manière « adéquate » au dialogue politique.

Les participants à l'enquête estiment que l'UNRWA opère de manière « adéquate » pour les quatre MI liés à cet ICP relatif à la contribution au dialogue politique. Un pourcentage plus élevé de participants (61 %) estime que la contribution de l'UNRWA au dialogue politique est « adéquate » ou « élevée » par rapport aux participants estimant qu'elle est « inadéquate » ou inférieure (24 %).

35 Les groupes sectoriels sont des groupes de coordination thématique développés pas les Nations Unies pour répondre aux situations humanitaires. Ces groupes organisés par secteur rassemblent différentes agences des Nations Unies afin qu'elles coopèrent vers le même objectif. Chaque groupe dispose d'un chef de groupe afin d'assurer que les actions des membres sont efficaces et complémentaires, qu'ils travaillent en coordination avec les autorités locales, évaluent les besoins, planifient et élaborent des stratégies et agissent en dernier recours. L'UNRWA dirige le groupe du programme « Argent contre travail », qui vise à contrer les impacts du chômage et de la pauvreté chroniques qui prévalent dans la Bande de Gaza et en Cisjordanie. L'Agence est également partenaire d'autres groupes sectoriels, à savoir les groupes sur la sécurité alimentaire, l'éducation, la protection, le logement et l'eau, infrastructures sanitaires et hygiène.

Tableau 3.23 ICP 16: Contribution au dialogue politique, notes des micro-indicateurs



MI 15.1 – Utilité et qualité des contributions au dialogue politique

La majorité des participants à l'enquête (63 %) s'accorde à dire que l'UNRWA apporte des contributions précieuses au dialogue politique, alors que 21 % considèrent que sa performance est « inadéquate » ou inférieure dans ce domaine.

MI 15.2 - Respect des opinions et perspectives des partenaires dans le dialogue politique

La majorité des participants (59 %) pensent que le respect des opinions des partenaires dans le dialogue politique de la part de l'UNRWA est « adéquat » ou « élevé ». Des divergences statistiquement significatives sont apparues dans les notes des différents groupes de participants. Les donateurs au sein de l'administration centrale étaient plus positifs que d'autres groupes et les représentants de l'Autorité palestinienne/CBO étaient plus critiques.

MI 15.3 – Les programmes reflètent les priorités stratégiques fixées par le groupe sectoriel

Tous les groupes de participants à l'exception des gouvernements hôtes ont été interrogés sur ce MI et ont attribué la note générale « adéquate » à l'UNRWA.

Parmi les participants implantés ou ayant des responsabilités dans la Bande de Gaza et en Cisjordanie (48 participants au total), 58 % ont attribué à l'UNRWA une note « adéquate » ou supérieure et 22 % une note « inadéquate » ou inférieure. Les organismes homologues tendaient à être plus critiques que les autres groupes de participants interrogés et 29 % des donateurs au sein de l'administration centrale ont répondu « ne sait pas ».

MI 15.4 – Mise en œuvre d'un programme conforme aux recommandations techniques du groupe sectoriel

Parmi les participants implantés dans ou responsables de la Cisjordanie et de la Bande de Gaza, 59 % ont attribué une note « adéquate » ou supérieure à la performance de l'UNRWA pour ce MI,

alors que 16 % estiment qu'elle est « inadéquate » ou inférieure. Des divergences statistiquement significatives apparaissent entre les réponses données par les organismes homologues (qui étaient plus critiques) et les réponses des autres groupes interrogés. Les participants issus de l'Autorité palestinienne/CBO n'ont pas été interrogés sur ce MI.

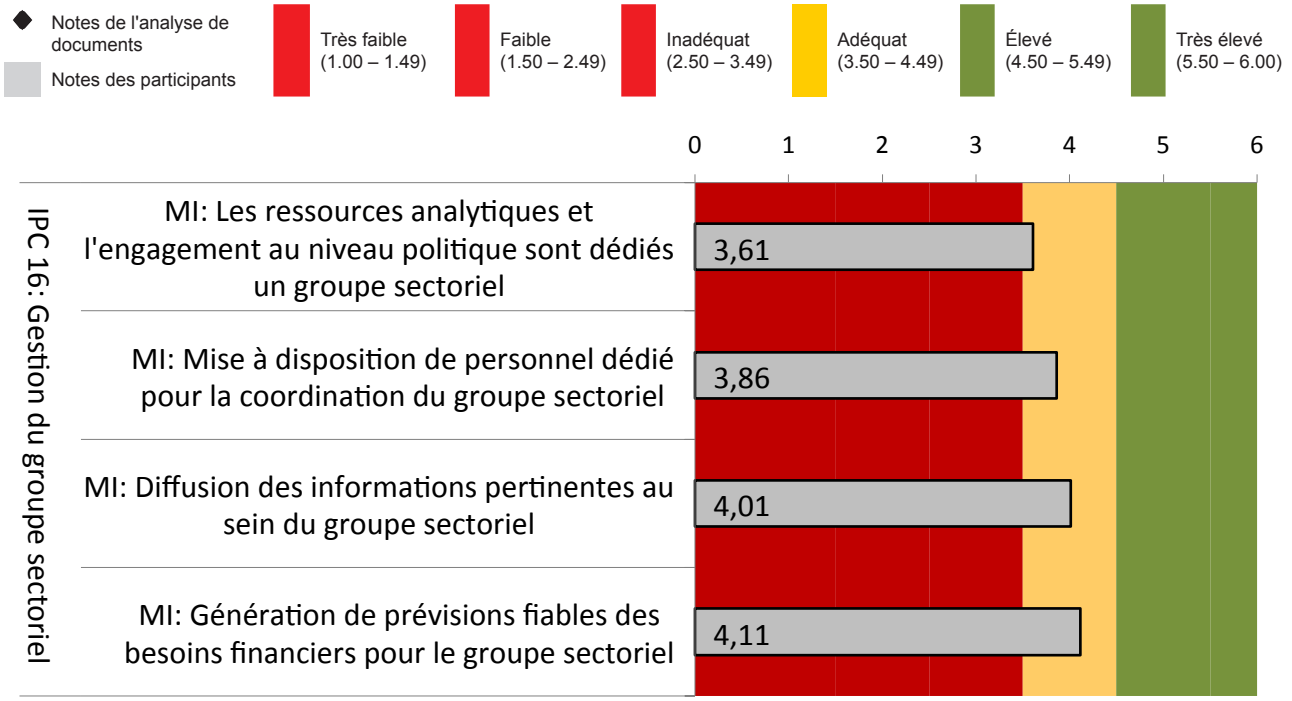
► ICP 16: Gestion du groupe sectoriel

Conclusion 16 :

l'UNRWA semble gérer de manière « adéquate » les groupes sectoriels auxquels il participe.

Les participants à l'enquête implantés ou ayant des responsabilités en Cisjordanie ou dans la Bande de Gaza ont attribué une note « adéquate » ou supérieure à l'UNRWA pour sa gestion du groupe sectoriel « Argent contre travail » qu'il dirige. Cependant, plus de 30 % des participants issus des organismes homologues ont répondu « ne sait pas » aux questions sur cet ICP.

Tableau 3.24 ICP-16: Gestion du groupe sectoriel, notes des micro-indicateurs



MI 16.1 – Les ressources analytiques et l'engagement au niveau politique sont dédiés au groupe sectoriel

Pour 59 % d'entre eux, les participants à l'enquête considèrent que l'UNRWA consacre des ressources analytiques et un engagement au niveau politique dans les activités stratégiques suffisants au sein du groupe sectoriel, alors que 20 % considèrent que sa performance est « inadéquate » dans ce domaine.

MI 16.2 - Mise à disposition de personnel dédié pour la coordination du groupe sectoriel

Une majorité des participants (63 %) estime que l'UNRWA dispose d'un nombre « adéquat » d'employés assignés à la coordination du groupe sectoriel, 12 % considèrent que cette mise à disposition de personnel est « inadéquate ».

MI 16.3 - Diffusion des informations pertinentes au sein du groupe sectoriel

La majorité des participants (55 %) a attribué une note « adéquate » ou supérieure à l'UNRWA pour la diffusion d'informations pertinentes au sein du groupe sectoriel; 16 % lui ont attribué une note « inadéquate » ou « faible ».

MI 16.4 - Génération de prévisions fiables des besoins financiers pour le groupe sectoriel

La majorité des participants (56 %) a attribué une note « adéquate » ou supérieure à l'Agence pour la génération de prévisions fiables des besoins financiers pour le groupe « Argent contre travail », 15 % estiment que cette génération de prévisions financières est « inadéquate » ou plus faible.

► ICP 17: Harmonisation des procédures

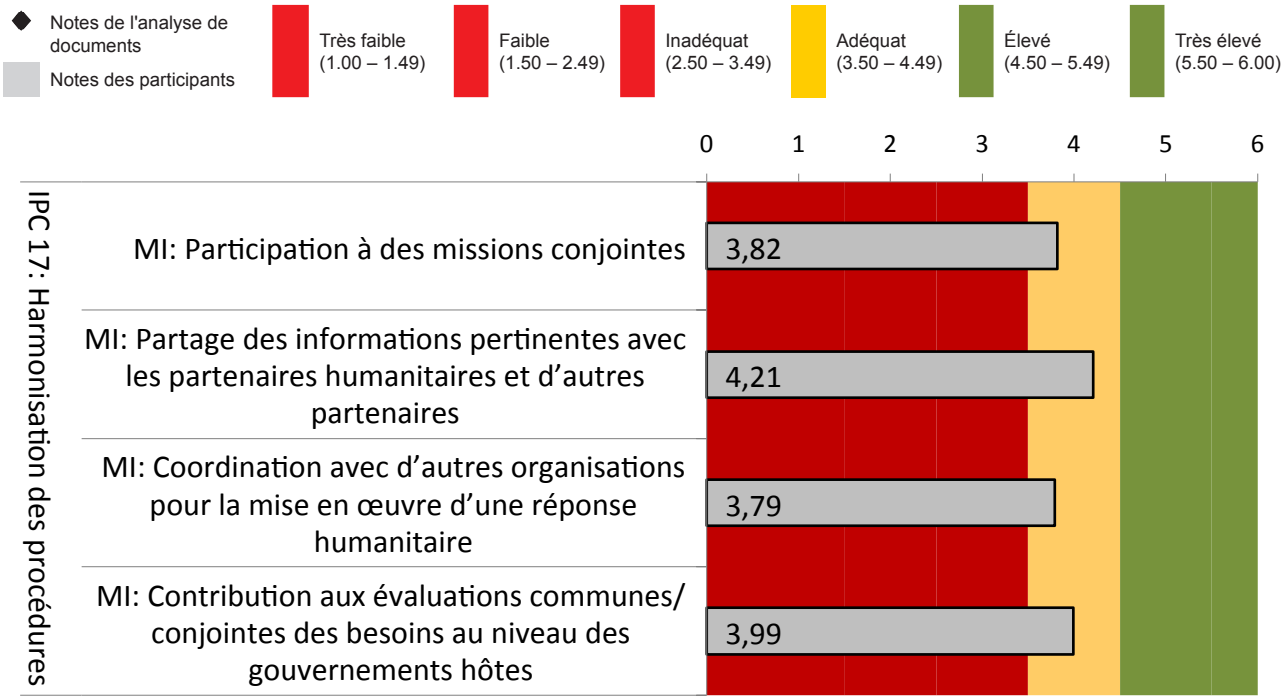
Conclusion 17 :

La performance de l'UNRWA est considérée comme « adéquate » dans l'harmonisation des procédures avec d'autres acteurs avec lesquels il collabore dans le cadre des missions conjointes, des évaluations communes des besoins, de l'application des réponses humanitaire et le partage des informations avec d'autres partenaires.

Les participants à l'enquête ont attribué à une note « adéquate » ou supérieure à l'UNRWA pour les quatre MI relatifs à cet ICP.

Bien que l'analyse de documents n'ait pas noté l'UNRWA sur la base de critères spécifiques pour ce MI, elle a conclu que même si l'UNRWA fournit la majorité des services directement aux bénéficiaires par le biais de son personnel de près de 30 000 personnes, il collabore également avec un certain nombre d'acteurs internationaux et locaux, notamment dans le cadre des missions conjointes, des évaluations des besoins et du recrutement.

Tableau 3.25 ICP 17: Harmonisation des procédures, notes des micro-indicateurs



MI 17.1 - Participation à des missions conjointes

La participation de l'UNRWA à des missions conjointes a obtenu une note « adéquate » ou supérieure par 46 % des participants à l'enquête. Un pourcentage élevé de donateurs au sein de l'administration centrale (64 %) et de donateurs sur le terrain (46 %) a répondu « ne sait pas ». Des divergences statistiquement significatives sont apparues parmi les réponses des groupes de participants : les donateurs sur le terrain étaient plus positifs que les donateurs au sein de l'administration centrale, les organismes homologues et l'Autorité palestinienne/CBO.

L'analyse de documents estime que l'UNRWA a collaboré avec d'autres agences des Nations Unies au cours des dernières années (notamment ICRC, JICA, OHCHR, PNUD, UNESCO, UNICEF, PAM, and OMS) et qu'il a participé à plusieurs missions conjointes visant à procéder à des évaluations des besoins, à un contrôle et à la conception et la mise en œuvre de projets.

MI 17.2 – Partage des informations pertinentes avec les partenaires humanitaires et d'autres partenaires

La grande majorité (70%) des participants s'accorde à dire que l'Agence partage les informations pertinentes, particulièrement en ce qui concerne les besoins, de façon « adéquate », avec les partenaires humanitaires et d'autres partenaires.

MI 17.3 - Coordination avec d'autres organisations pour la mise en œuvre d'une réponse humanitaire

Les résultats de l'enquête suggèrent que l'UNRWA coordonne la mise en œuvre de ses réponses humanitaires avec d'autres organisations. La majorité des participants à l'enquête (60 %) a attribué une « adéquate » ou supérieure pour ce MI. Les donateurs au sein de l'administration centrale ont mieux noté l'Agence que les autres groupes de participants et les représentants de l'Autorité palestinienne/CBO sont ceux à avoir attribué les moins bonnes notes. Ces divergences sont statistiquement significatives.

MI 17.4 - Contribution aux évaluations communes/conjointes des besoins au niveau des gouvernements hôtes

Selon les participants à l'enquête, à l'exception des donateurs au sein de l'administration centrale qui n'ont pas été consultés pour ce MI, l'UNRWA contribue activement aux évaluations communes/conjointes des besoins. 58 % de l'ensemble des participants a attribué à l'Agence une note « adéquate » ou supérieure pour ce MI. Les donateurs sur le terrain étaient plus positifs et les représentants de l'Autorité palestinienne/CBO plus critiques que les organismes homologues dans leur appréciation de la contribution de l'UNRWA aux évaluations communes ou conjointes des besoins. Ces différences sont statistiquement significatives. Il est important de noter que 39 % des donateurs sur le terrain ont répondu « ne sait pas » à la question sur ce MI.

3.3.5 Gestion des connaissances

La performance de l'UNRWA dans la gestion de connaissances a pâti de certains défauts qui résident dans sa fonction et sa culture d'évaluation. Ces défauts devraient toutefois être résolus si l'Agence continue à suivre la direction qu'elle a prise au cours des trois dernières années.

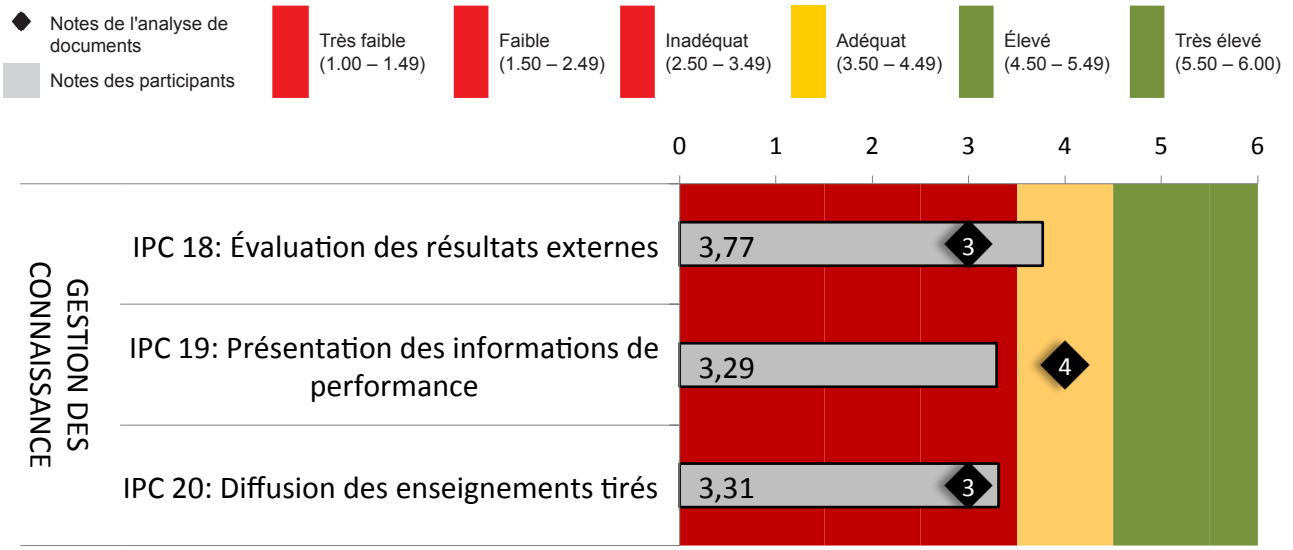
Le Tableau 3.26 ci-dessous montre les notes générales de l'enquête et de l'analyse de documents pour les trois ICP dans le quadrant de la gestion des connaissances. Selon les résultats de l'enquête, la performance de l'UNRWA est « adéquate » en matière d'évaluation des résultats externes, mais « inadéquate » en matière de présentation des informations sur la performance et de diffusion des enseignements tirés. L'analyse de documents a attribué une note « inadéquate » à l'UNRWA pour

l'évaluation des résultats externes et le partage des enseignements tirés et une note « adéquate » pour la présentation d'informations sur la performance.

Les défauts de l'UNRWA en matière d'évaluation ont contribué à une diffusion « inadéquate » des enseignements tirés[36]. Cet aspect négatif est toutefois susceptible d'évoluer si l'Agence poursuit ses efforts de renforcement de la fonction d'évaluation, non seulement du point de vue structurel et de la procédure, mais également du point de vue culturel et comportemental, en particulier dans la promotion et la pratique des évaluations en tant qu'outil d'apprentissage.

Les comptes rendus de l'UNRWA sur la performance sont de plus en plus axés sur les résultats obtenus. L'Agence rend des comptes sur ses résultats à différents publics, mais son compte rendu officiel se fait auprès de l'Assemblée générale. Le rapport annuel 2010 du Commissaire général auprès de l'Assemblée générale constitue un progrès remarquable (au cours des dernières années) dans la façon dont l'Agence présente les informations sur la performance de son programme devant cette instance.

Tableau 3.26 Quadrant IV Gestion des connaissances – Notes attribuées par l'enquête et l'analyse de documents



Le Tableau 3.27 présente les scores moyens des trois ICP pour l'ensemble des participants à l'enquête et par groupe de participants.

36 En janvier 2010, le Commissaire général a transféré la fonction d'évaluation *ex post du* PCSU au DIOS.

Tableau 3.27 Quadrant IV Gestion des connaissances – Scores moyens par groupes de participants

Très faible (1.00 – 1.49) | Faible (1.50 – 2.49) | Inadéquat (2.50 – 3.49) | Adéquat (3.50 – 4.49) | Élevé (4.50 – 5.49) | Très élevé (5.50 – 6.00)

	total des scores moyens	Organismes homologues	Autorité palestinienne en Cisjordanie/CBO dans la Bande de Gaza	Donateurs sur le terrain	Donateurs au sein de l'administation centrale
IPC 18: Évaluation des résultats externes	3,77	3,74	3,13	3,84	4,00
IPC 19: Présentation des informations de performance	3,29	3,60	2,28	3,64	4,24
IPC 20: Diffusion des enseignements tirés	3,31	3,49	2,89	3,51	3,68

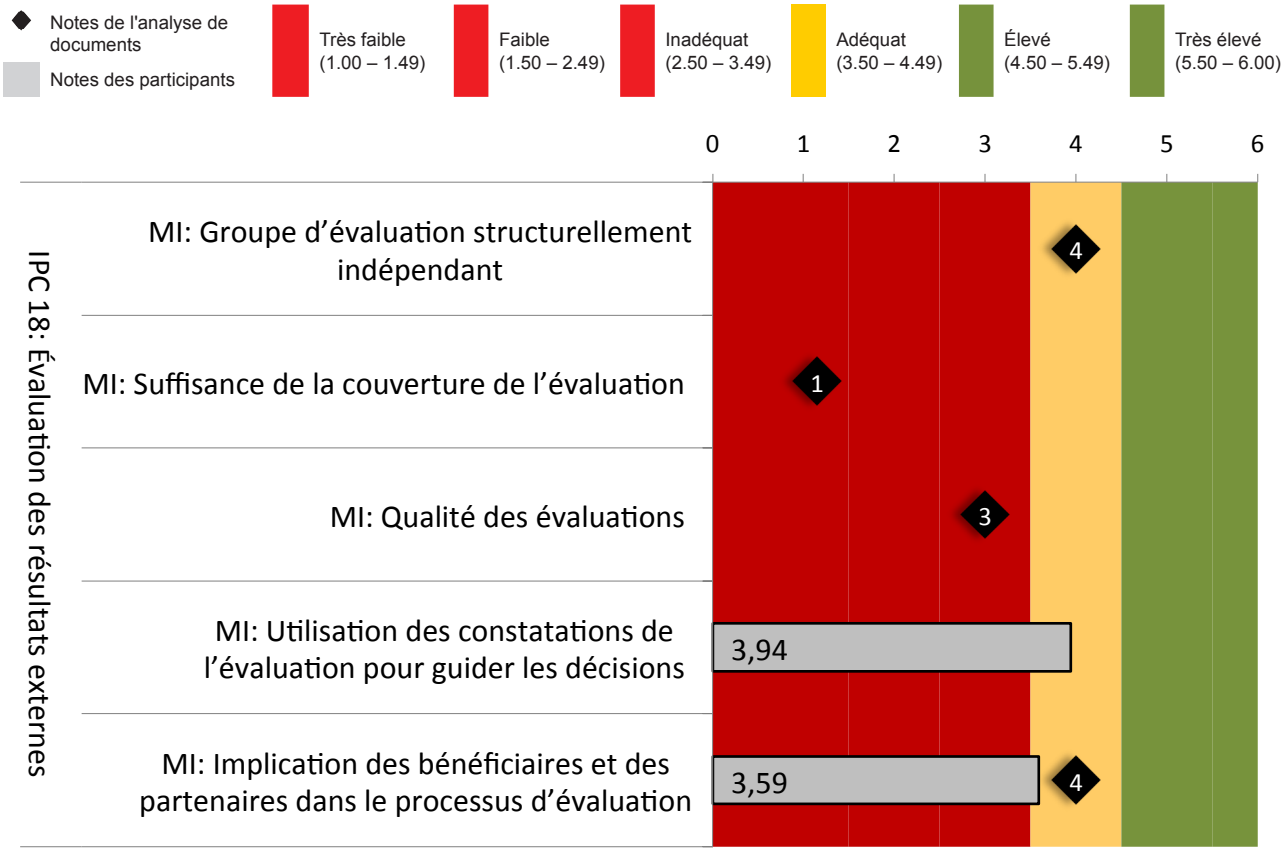
► ICP 18: Évaluation des résultats externes

Conclusion 18:

L'UNRWA a réalisé des progrès dans la structure permettant de procéder à des évaluations, mais fait toujours face à des difficultés opérationnelles, particulièrement concernant l'étendue et la qualité des évaluations.

Les participants à l'enquête ont été interrogés sur deux MI liés à cet ICP et ont attribué la note « adéquate » à l'UNRWA. L'analyse de documents a attribué des notes allant de « très faibles » à « adéquates ». Elle a conclu que, bien que l'UNRWA ait effectué des progrès pour rendre la fonction d'évaluation plus indépendante de la fonction de programmation, la fonction d'évaluation de l'UNRWA peut encore progresser notamment en termes d'étendue et de qualité des évaluations.

Tableau 3.28 ICP 18: Évaluation des résultats externes, notes des micro-indicateurs



MI 18.1 - Groupe d'évaluation structurellement indépendant

Ce MI a été noté par l'analyse de documents uniquement, qui a attribué à l'UNRWA la note « adéquate ».

Les normes pour les évaluations du Groupe d'évaluation des Nations Unies (UNEG) nécessitent que la fonction d'évaluation soit « indépendante des autres fonctions de gestion afin d'être libre de toute influence inappropriée et d'assurer des résultats objectifs et transparents ». En 2010, la fonction d'évaluation de l'UNRWA a été transférée de l'Unité de soutien et de coordination des programmes (PCSU) vers le Département des services de contrôle interne (DIOS), ce qui sépare donc l'évaluation de la programmation et crée un nouveau schéma de reddition du DIOS auprès du Commissaire général. Bien qu'il n'y ait pas suffisamment de documents attestant que les évaluations de l'UNRWA sont maintenant systématiquement indépendantes, l'UNRWA avance dans cette direction: en commandant des évaluations indépendantes, en rejoignant l'UNEG et en reconnaissant l'indépendance comme un des principes fondamentaux de l'évaluation.

MI 18.2 - Suffisance de la couverture de l'évaluation

Ce MI a été noté uniquement par l'analyse de documents qui a attribué une note « très faible » à l'UNRWA.

Les normes de l'UNEG pour les évaluations impliquent que l'organisation doit expliquer de quelle façon les évaluations sont planifiées et prioritaires et soumettre un plan des activités d'évaluation à l'entité dirigeante et/ou aux dirigeants de l'organisation pour qu'il soit analysé et/ou approuvé.

Au vu des résultats de l'analyse de documents, la couverture des évaluations de l'UNRWA semble « très faible ». En effet, l'agence ne possède pas de politique d'évaluation à l'échelle de l'organisation qui permette d'identifier la nécessité de mettre en place des évaluations indépendantes pour les projets et programmes. Elle a développé des plans de travail pour l'évaluation qui définissent les évaluations qui doivent être menées et leurs cadres, mais ces plans ne précisent pas le pourcentage de projets ou programmes devant faire l'objet d'une évaluation. Bien que l'UNRWA ait procédé à des évaluations indépendantes au niveau de l'organisation couvrant certains ou la totalité des terrains d'opérations, rien n'atteste l'existence d'évaluations indépendantes au niveau des terrains d'opérations.

MI 18.3 - Qualité des évaluations

Les normes et standards de l'UNEG en matière d'évaluation impliquent l'application de processus de conception, de planification et de mise en œuvre essentiellement axés sur la qualité et qui reprennent les méthodologies appropriées en matière de collecte de données, d'analyse et d'interprétation. Les normes de l'UNEG exigent également que les rapports d'évaluations présentent, de manière complète et équilibrée, les preuves, les analyses, les conclusions et les recommandations. La mise en place d'un groupe d'examen par les pairs ou de référence composé d'experts dans les domaines techniques couverts par l'évaluation est également identifiée par les normes d'UNEG comme instrument de contrôle de la qualité des processus et des résultats des évaluations.

Ce MI a été évalué par l'analyse de documents uniquement, qui estime qu'UNRWA assure la qualité de ses évaluations de manière « inadéquate ». Malgré l'existence de certains mécanismes de contrôle de la qualité et les efforts de l'UNRWA en vue d'améliorer la qualité de ses évaluations (devenir membre de l'UNEG notamment), l'analyse de documents n'a pas trouvé de procédures détaillées pour le contrôle de la qualité au sein de l'Agence. La qualité des évaluations dépend également du degré d'indépendance. Le Rapport du Bureau des services de contrôle interne reconnaît que, si certaines des évaluations de l'UNRWA sont honnêtes et indépendantes, cela n'est pas systématique.

MI 18.4 - Utilisation des constatations de l'évaluation pour guider les décisions

Selon l'UNEG, l'évaluation n'est pas seulement un mécanisme de contrôle, mais également un outil d'apprentissage qui peut être utilisé par les directeurs de programmes et d'autres parties prenantes clés pour guider leurs décisions.

Ce MI a été noté par les donateurs au sein de l'administration centrale et sur le terrain participant à l'enquête. Les deux groupes partagent la même opinion quant à savoir si l'UNRWA utilise les conclusions des évaluations dans ses décisions relatives aux programmes, aux politiques et aux stratégies. Entre 54 et 57 % des participants ont attribué une note « adéquate » ou supérieure à l'Agence et entre 11 et 14 % une note « inadéquate » ou inférieure.

MI 18.5 - Implication des bénéficiaires et des partenaires dans le processus d'évaluation

L'implication des partenaires dans le processus d'évaluation fait partie des standards d'UNEG pour l'évaluation et est de plus en plus reconnue comme un facteur essentiel dans l'utilisation des conclusions, recommandations et enseignements tirés des évaluations.

Parmi les participants à l'enquête, 46 % estiment que l'implication des partenaires clés dans les évaluations est « adéquate » ou mieux, alors que 30 % la considère comme « inadéquate » ou plus faible. Un pourcentage élevé de donateurs au sein de l'administration centrale (39 %) a répondu « ne sait pas ».

L'analyse de documents a estimé que l'implication des partenaires et des bénéficiaires directs dans les processus d'évaluation de l'UNRWA était « adéquate ». Les deux dernières évaluations de l'ensemble de l'organisation (sur l'éducation et la santé) ont impliqué les partenaires appropriés dans certaines des étapes de l'évaluation. Cependant, l'Agence ne dispose pas d'une politique ou de lignes de conduite spécifiques concernant la participation des partenaires dans les processus d'évaluation.

▶ ICP 19: Présentation des informations de performance

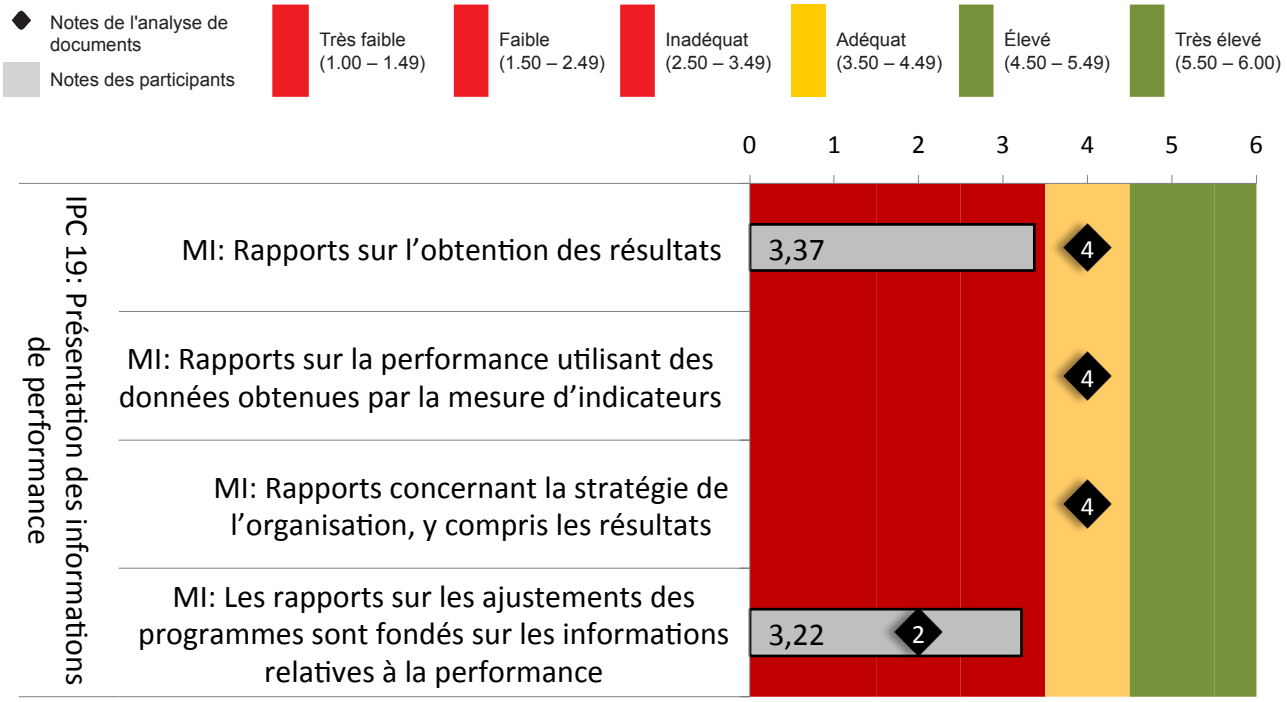
Conclusion 19 :

La documentation et les rapports de l'UNRWA sur la performance sont moins bien notés par les participants à l'enquête que de nombreux autres indicateurs clés de performance. L'analyse des documents de l'UNRWA a estimé que les résultats organisationnels faisaient l'objet d'un compte-rendu « adéquat » dans la plupart des secteurs.

Les participants à l'enquête considèrent que la performance de l'UNRWA est « inadéquate » pour les deux MI sur lesquels ils ont été interrogés dans ce domaine de performance clé, le premier concernant la présentation des résultats obtenus et le second concernant la présentation des ajustements dans la programmation basés sur les informations relatives à la performance.

L'analyse de documents, qui a attribué des scores allant d' « adéquats » à « faibles » pour les quatre MI relatifs à cet ICP, estime que l'Agence présente généralement ses résultats, y compris les résultats au niveau du terrain d'opérations. Toutefois, les rapports et autres documents ne fournissent que rarement des informations sur les ajustements dans la programmation effectués sur le terrain sur la base du compte-rendu de la performance.

Tableau 3.29 ICP-19: Présentation des informations de performance, notes des micro-indicateurs



MI 19.1 - Rapports sur l'obtention des résultats

Ce MI a été évalué par l'analyse de documents, les donateurs au sein de l'administration centrale et l'Autorité palestinienne/CBO.

Les rapports de l'UNRWA à l'Assemblée générale des Nations Unies sur l'obtention des résultats ont été estimés comme « adéquats » ou mieux par la moitié des participants à l'enquête. Les donateurs au sein de l'administration centrale étaient plus positifs que les représentants de l'Autorité palestinienne/CBO. La différence est statistiquement significative.

L'UNRWA présente des rapports sur ses résultats à différents publics. Le rapport annuel du Commissaire général devant l'Assemblée générale des Nations Unies constitue le rapport officiel de la performance de l'UNRWA. Bien que les trois derniers rapports (2008, 2009 et 2010) fournissent des informations sur les activités, les extrants et les résultats obtenus, il n'y a pas de lien clairement établi entre les extrants et les résultats. La façon dont les résultats sont obtenus manque souvent de clarté. La capacité de l'UNRWA à présenter des rapports sur l'obtention des résultats est toutefois considérée comme « adéquate » selon les critères du MOPAN.

MI 19.2 - Rapports sur la performance utilisant des données obtenues par la mesure d'indicateurs

Sur la base de l'analyse du dernier rapport annuel du Commissaire général à l'Assemblée générale des Nations Unies, l'utilisation que l'UNRWA fait des données obtenues par la mesure d'indicateurs afin de présenter des rapports sur la performance est « adéquate » et s'est améliorée au cours des années. Le rapport annuel 2010, contrairement aux précédents, présente des tendances dans les mesures de résultats et compare les indicateurs aux références et objectifs. Le rapport fournit ces informations au niveau des résultats uniquement, ce qui peut en partie être dû à la règlementation en matière de rapports (taille, format, etc.) présentés à l'Assemblée générale.

MI 19.3 - Rapports concernant la stratégie de l'organisation, y compris les résultats

Sur la base de l'analyse des derniers rapports annuels du Commissaire général à l'Assemblée générale des Nations Unies, la capacité de l'UNRWA à présenter des rapports concernant la stratégie de l'organisation, y compris les résultats escomptés, semble « adéquate ». L'Agence présente des rapports sur les résultats escomptés comme définis dans le cadre des résultats de développement (DRF) du Budget pour l'exercice biennal 2010-2011 et fournit des explications sur la différence entre les résultats obtenus et les objectifs (bien que ces explications ne soient pas détaillées). Le rapport 2010 coordonne clairement la présentation de rapports avec le cadre de résultats de développement au sein de la stratégie à moyen terme de l'UNRWA.[37]

MI 19.4 - Les rapports sur les ajustements des programmes sont fondés sur les informations relatives à la performance

L'enquête a donné lieu à des opinions divergentes de la part des participants sur ce MI. L'UNRWA a obtenu une note « adéquate » ou supérieure de la part de 34 % des participants, et une note « inadéquate » ou inférieure de la part de 33 %. Un pourcentage élevé des organismes homologues (50 %) et des donateurs sur le terrain (49 %) ont répondu « ne sait pas ». Des divergences statistiquement significatives dans les réponses par groupe de participants sont apparues: les participants issus des organismes homologues et de l'Autorité palestinienne/CBO ont accordé des notes plus basses à l'Agence que les donateurs au sein de l'administration centrale et sur le terrain.

Sur la base des documents mis à la disposition de l'équipe d'évaluation, il semble que la capacité de l'UNRWA à présenter des rapports sur les ajustements des programmes fondés sur les informations relatives à la performance soit « faible ». Les informations relatives à la performance au niveau du terrain d'opération sont disponibles dans les rapports annuels des Départements de l'UNRWA et sont rendues publiques sur le site internet de l'UNRWA. Toutefois, les rapports ne font pas état des changements apportés aux programmes sur la base des performances antérieures.

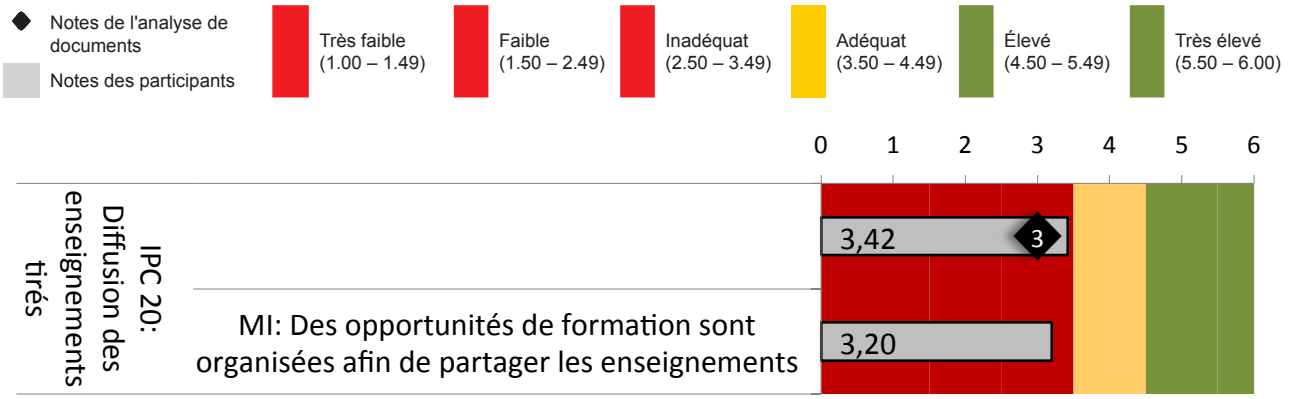
37 L'UNRWA fournit également des informations sur les progrès accomplis vers l'obtention des résultats par le biais d'autres mécanismes coordonnés par le Secrétariat des Nations Unies, tels que le Système intégré de suivi (SIS).

ICP 20: Diffusion des enseignements tirés

Conclusion 20 :

Selon l'enquête et l'analyse de documents, des progrès sont encore à faire en matière d'identification et de diffusion des enseignements tirés de la part de l'UNRWA.

Tableau 3.30 ICP-20: Diffusion des enseignements tirés, notes des micro-indicateurs



MI 20.1 - Les rapports sur les enseignements tirés sont fondés sur l'information relative à la performance

Les résultats de l'enquête indiquent des divergences d'opinions sur la question de savoir si l'UNRWA identifie et diffuse les enseignements tirés des informations relatives à la performance. Alors que 37 % des participants considèrent la performance de l'UNRWA dans ce domaine comme « adéquate » ou mieux, un pourcentage similaire de participants (40 %) estime qu'elle est « inadéquate » ou plus faible.

Selon les critères de l'analyse de documents, la performance de l'UNRWA est « inadéquate » en matière de production de rapports sur les enseignements tirés fondés sur les informations relatives à la performance et les prises de décisions ne semblent pas se fonder sur les enseignements tirés et les bonnes pratiques. Cette situation est probablement due en partie au faible niveau d'activités d'évaluation au sein de l'Agence. Une autre raison, mentionnée dans l'évaluation du partenariat entre la DG ECHO et l'UNRWA, est que l'Agence n'a pas reconnu la valeur de la formation comme catalyseur de changement. Bien que l'UNRWA ait davantage mis l'accent sur l'évaluation et prête plus d'attention à l'enregistrement des enseignements tirés, ce changement ne s'est pas encore traduit dans la pratique. En raison de la présence limitée d'enseignements tirés dans les documents disponibles, il n'a pas été possible de déterminer de quelle façon les enseignements tirés concernant la performance sont utilisés pour modifier les pratiques de gestion et de programmes. Le rapport 2010 du Bureau des services de contrôle interne mentionne que les enseignements tirés des expériences en termes de réactions aux situations d'urgence dans la Bande de Gaza n'ont pas été transmis officiellement aux autres Bureaux extérieurs. Dans l'enquête du MOPAN, cinq des huit réponses à la question ouverte sur les enseignements tirés faisaient référence au faible niveau de diffusion des enseignements tirés au sein de l'UNRWA. De nouvelles initiatives ont cependant déjà été prises pour prendre note des enseignements tirés, en particulier dans le travail de l'UNRWA sur la question de l'égalité des sexes.

MI 20.2 – Des opportunités de formation sont organisées afin de partager les enseignements à tous les niveaux de l'organisation

À la question de déterminer dans quelle mesure l'UNRWA offre des opportunités à tous les niveaux de l'organisation afin de partager les enseignements tirés de l'expérience pratique, 40% des participants ont attribué une note « inadéquate » ou inférieure à l'UNRWA et 30 % une note « adéquate » ou supérieure. 43 % des donateurs au sein de l'administration centrale ont répondu « ne sait pas ». Les organismes homologues n'ont pas été interrogés sur ce MI.

4. Conclusion

L'année 2011 marque la première occasion pour le MOPAN d'inclure les organisations humanitaires dans son évaluation commune. L'UNRWA constituait un choix ambitieux, mais s'est révélé être un partenaire motivé et désireux de collaborer. Le MOPAN a travaillé étroitement avec l'UNRWA pour adapter la méthodologie et les instruments de l'enquête.

Cette conclusion s'écarte des notes spécifiques de l'évaluation du MOPAN et s'intéresse aux principaux messages qui contribuent au dialogue entre le MOPAN, l'UNRWA et ses partenaires.

L'UNRWA est une organisation unique dans la famille des Nations Unies

Créé en 1949 comme structure temporaire, l'UNRWA existe toujours plus de 60 ans après sa création et tente de se transformer en une institution moderne axée sur la performance et responsable. Son mandat associe les dimensions humanitaires de protection, la fonction de soutien social dans les secours et le programme de développement du développement humain. L'Organisation vient en aide à 4,76 millions de réfugiés de Palestine (y compris leurs enfants). L'Assemblée générale n'a donné à aucune autre agence des Nations Unies un mandat aussi complexe et ambitieux. L'UNRWA bénéficie du soutien des Nations Unies, des gouvernements hôtes ainsi que de nombreux donateurs internationaux et travaille dans un contexte instable, politiquement sensible et en proie aux conflits dans cinq terrains d'opérations différents.

L'UNRWA fournit des services de base essentiels aux réfugiés de Palestine grâce au soutien d'un personnel compétent et dévoué

L'UNRWA fournit la plupart des services en matière d'éducation, de santé, d'assistance sociale et d'emploi pour la majorité des réfugiés palestiniens pouvant bénéficier de ce soutien. L'Agence répond aux urgences lorsqu'elles surviennent et est saluée par les partenaires pour le soutien qu'elle apporte à un grand nombre de réfugiés, y compris les personnes marginalisées et vulnérables.

L'UNRWA a fait preuve de leadership stratégique pour les changements organisationnels

La gestion stratégique constitue une des forces de l'UNRWA. Avec un soutien considérable de la part de ses donateurs, l'UNRWA s'est lancé dans un ambitieux processus de développement organisationnel et a réalisé des progrès remarquables dans tous les aspects de la gestion stratégique au cours des dernières années de gestion des résultats. L'Organisation dispose des politiques nécessaires et la pratique est sur le point de rejoindre la théorie.

L'UNRWA doit gérer un contexte instable et vient en aide à un nombre croissant de réfugiés alors que ses ressources sont de plus en plus limitées.

L'UNRWA dépend des contributions volontaires de la part des gouvernements et débute chaque année avec un déficit annoncé de près de 50 millions de dollars US.

Bien que des réformes positives soient en cours, l'UNRWA continue à être confrontée à des difficultés de gestion opérationnelle

Le processus de développement organisationnel de l'UNRWA a conduit à des réformes qui devraient accroitre l'efficacité de ses opérations, notamment en matière d'établissement d'un budget axé sur les résultats et de gestion des ressources humaines. Bien que des politiques et des cadres aient été développés, la mise en application n'a pas encore rejoint la théorie. Pour qu'une mise en application cohérente ait lieu au sein de l'Agence, des formations, un soutien, un leadership, des ressources financières et du temps seront nécessaires. Nombre de difficultés de l'UNRWA sont dues à la taille de l'organisation, à sa culture, son histoire, son mandat et au contexte politique et culturel dans lequel elle travaille. Ces difficultés peuvent conduire à des pratiques qui portent atteinte à l'efficacité de gestion.

- Le financement à court terme rend difficile l'élaboration de plans et d'ajustements des programmes sur le long terme. En raison du sous financement chronique au cours des quatre derniers exercices biennaux et des limites fixées par certains donateurs dans l'allocation de fonds spécifiques (qui représentaient plus de 20 % du financement de l'UNRWA en 2008-2009), l'UNRWA doit se battre pour gérer le manque de ressources. Cette situation est particulièrement problématique dans la mesure où l'UNRWA constitue à la fois le premier fournisseur de services et le premier employeur pour les réfugiés palestiniens et que l'organisation ne peut pas facilement réduire les budgets ou réallouer les ressources à de nouvelles zones dans le besoin.
- L'UNRWA emploie aussi bien du personnel international que du personnel issu de sa population cible de réfugiés palestiniens. Elle est la plus grande organisation des Nations Unies en termes de quantité de personnel. Les progrès accomplis par l'UNRWA en matière d'introduction d'une gestion de la performance liée à la programmation et de gestion des ressources humaines sont positifs et doivent se poursuivre.
- Les efforts de l'UNRWA pour déléguer l'autorité et le pouvoir de décision au niveau du terrain se poursuivent, bien que les partenaires de l'UNRWA ne perçoivent peut-être pas encore tous les changements effectués. L'égalité des sexes constitue une question très sensible. L'UNRWA commence à peine à promouvoir un dialogue constructif concernant l'égalité des sexes, qui constitue le meilleur moyen pour l'Agence de soutenir cette approche.

L'UNRWA gère des relations complexes dans un environnement multiculturel compliqué

L'UNRWA défend la transparence dans ses communications, malgré les complexités dues à l'utilisation de plusieurs langues différentes et aux contraintes budgétaires. Bien qu'il ne soit pas évident de déterminer ce qui doit être communiqué, sous quelle forme et à quel public, l'UNRWA devrait prendre en considération les avantages qu'il y aurait à rendre les documents facilement accessibles sur son site Internet dans les langues des partenaires clés.

L'UNRWA collabore avec les partenaires des Nations Unies

L'UNRWA harmonise ses procédures en fonction des exigences des Nations Unies, contribue aux initiatives inter-agences et joue un rôle de soutien au sein du dialogue politique. Toutefois, certains participants à l'enquête estiment que l'Agence doit faire davantage d'efforts dans la communication et la coordination avec les partenaires tels que les agences des Nations Unies, les gouvernements hôtes, l'Autorité palestinienne et les CBO.

L'UNRWA bénéficie du soutien et travaille efficacement avec une grande variété de donateurs essentiels

Plus de 60 donateurs bilatéraux et multilatéraux contribuent au financement des opérations de l'UNRWA. Chaque donateur fixe ses propres limites, exigences et intérêts et l'UNRWA ajuste ses besoins en fonction de ceux de ses nombreux partenaires par le biais de sa Commission consultative et de ses relations bilatérales.

L'UNRWA n'a pas suffisamment tiré profit de ses connaissances et de son expérience

L'UNRWA est la plus ancienne agence des Nations Unies travaillant avec les réfugiés de Palestine. Les connaissances dont elle dispose pourraient être utiles à un grand nombre de partenaires, mais l'Agence n'a pas encore publié ou partagé ces connaissances. L'UNRWA pourrait améliorer différents aspects de sa gestion des connaissances, notamment : l'évaluation, l'intégration d'informations sur la performance dans ses rapports aux partenaires clés et la diffusion des enseignements tirés.