



Assemblée générale

Distr. générale
22 juillet 2016
Français
Original : anglais

Comité exécutif du programme du Haut-Commissaire

Soixante-septième session

Genève, 3-7 octobre 2016

Point 5 de l'ordre du jour provisoire

Examen des rapports relatifs au contrôle administratif et des programmes et à l'évaluation

Rapport sur l'élaboration et l'évaluation des politiques

Rapport du Haut-Commissaire

Résumé

Le présent rapport, qui porte sur la période allant de juillet 2015 à juin 2016, est soumis en application de la décision du Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire d'examiner les rapports relatifs au contrôle et à l'évaluation des programmes et de la gestion administrative à sa session plénière annuelle (A/AC.96/1003, par. 25.1. f) vi)).



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–3	3
II. Politique et capacité d'évaluation et dotation en personnel.....	4–7	3
III. Évaluations et examens	8–15	4
IV. Travaux de recherche et publications	16–18	6
V. Relations extérieures et évaluations interorganisations	19–20	7

I. Introduction

1. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) s'est engagé à procéder à une étude et une évaluation systématiques de ses politiques, programmes, projets, partenariats et pratiques¹. Ces fonctions sont confiées au Service de l'élaboration de la politique générale et de l'évaluation (« le Service »), en coopération avec les divisions, les bureaux et les opérations sur le terrain concernés.

2. Pendant la période considérée, le HCR a achevé la révision de sa politique d'évaluation, compte tenu des documents actualisés sur les normes et les règles publiés par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (GNUE) en juin 2016. Le développement de la politique en question s'est accompagné de la création d'un système d'assurance de la qualité qui orientera les activités d'évaluation à l'échelle de l'organisation conformément aux bonnes pratiques tout au long du cycle de gestion de l'évaluation.

3. Dans le cadre de la réorientation globale de la fonction d'évaluation, le Service s'est attaché principalement à évaluer des questions pertinentes pour l'organisation, à assurer un appui technique et des orientations pour les activités d'évaluation décentralisées et à développer son rôle dans la supervision de l'assurance de la qualité. Par l'intermédiaire du Service, le HCR a soutenu des travaux de recherche sur une série de questions pertinentes et favorisé des échanges actifs d'idées et d'analyses entre le HCR et ses principaux partenaires. Ces activités ont été menées en vue de renforcer la capacité du HCR à s'acquitter de son mandat de manière efficace et rationnelle.

II. Politique et capacité d'évaluation et dotation en personnel

4. Le Service a achevé ses travaux sur la politique d'évaluation révisée, qui définit un projet tourné vers l'avenir pour l'évaluation et fixe les responsabilités dans ce domaine au sein de l'organisation. Le Service mettra l'accent sur les évaluations au niveau de l'organisation (y compris les situations d'urgence de niveau 3²), en offrant un appui technique et des orientations concernant les évaluations aux bureaux, aux divisions et aux bureaux de pays ; en élaborant des procédures, des méthodes et des supports d'évaluation adaptés aux besoins du HCR ; et en supervisant l'assurance de la qualité. Étant donné la nécessité d'élargir les capacités de gestion de l'évaluation, le Service prévoit d'adopter progressivement des activités d'évaluation décentralisées au cours des cinq prochaines années.

5. Au cours de la période considérée, et en prévision de l'application prochaine de la politique révisée, le Service a investi dans la mise en place d'un système d'assurance de la qualité pour les évaluations au sein du HCR. Ce système donnera des indications indispensables pour éclairer le processus de gestion de l'évaluation, de sa conception jusqu'à son terme, et garantir la conformité aux bonnes pratiques. Il consiste en cinq modules correspondant aux cinq étapes de l'évaluation : conception, mise en route, collecte de données, communication des résultats et finalisation.

¹ Les évaluations, les examens et les documents de recherche mentionnés dans le présent document peuvent être consultés aux adresses suivantes : <http://www.unhcr.org/evaluation-and-research.html> ; <http://www.unhcr.org/search?comid=4a1d3b346&cid=49aea93a6a&scid=49aea93a39&tags=evaluation%20report>.

² Le Comité permanent interorganisations qualifie de situations d'urgence de niveau 3 les crises dont l'ampleur, la complexité et le niveau d'urgence rendent nécessaire une mobilisation à l'échelle du système.

6. Pour se préparer à la mise en place des évaluations décentralisées, le Service s'est attaché davantage à accroître la collaboration avec les divisions du siège et les bureaux régionaux, ainsi qu'avec les opérations sur le terrain. À cet égard, il a entrepris, en partenariat avec la Division de la protection internationale, une évaluation de grande ampleur portant sur plusieurs pays qui devrait s'achever sous peu. Il a aussi collaboré étroitement avec la Section de l'analyse des programmes et de l'appui de la Division de l'appui et de la gestion des programmes, en vue d'intégrer les procédures d'évaluation dans les futures instructions de programmation. Parallèlement, la coopération avec les bureaux régionaux et les opérations sur le terrain concernant la préparation des évaluations de programme de pays s'est poursuivie.

7. Conformément à l'engagement inscrit dans la politique d'évaluation révisée et en vue de renforcer la fonction d'évaluation, le Service a pourvu deux postes en recrutant du personnel externe. L'un de ces fonctionnaires, recruté dans le cadre de l'Initiative de renforcement des capacités du Haut-Commissariat, a pris ses fonctions en septembre 2015 et s'est occupé principalement de mettre en place le système d'assurance de la qualité. Le deuxième fonctionnaire prendra ses fonctions en septembre 2016 et aura pour mission principale d'appuyer les activités d'évaluation décentralisées en élaborant des supports de formation et en organisant des ateliers pour les opérations sur le terrain – qui seront réalisés en étroite coordination avec la Division de l'appui et de la gestion des programmes.

III. Évaluations et examens

8. Au cours de la période considérée, le Service a supervisé une série d'évaluations et d'examens de questions directives et programmatiques liées aux interventions d'urgence, à la protection et aux solutions durables ; les évaluations et les examens ont été menés de plus en plus avec le concours d'experts extérieurs indépendants. L'accent a été mis davantage sur l'assurance de la qualité en ce qui concerne la définition du cahier des charges des évaluations, l'appréciation de la solidité des preuves et la vérification des projets de rapport et des rapports finals. Un autre succès notable a consisté à adopter et appliquer un système de tableau dans lequel les gestionnaires doivent indiquer formellement la suite donnée aux conclusions de chaque évaluation. Ces mesures ont été prises pour consolider les objectifs d'apprentissage et de responsabilité de la fonction d'évaluation.

9. Dans le cadre des interventions d'urgence, et conformément à l'engagement adopté en interne d'évaluer l'action du HCR dans les situations d'urgence de niveau 3, le Service a achevé son évaluation de l'action menée en faveur des populations du Soudan du Sud réfugiées en Éthiopie et en Ouganda, ainsi que de celle menée en Turquie en faveur des réfugiés syriens. En ce qui concerne la situation au Soudan du Sud, l'évaluation a relevé une nette amélioration de la coordination de l'action pour les réfugiés en Éthiopie par rapport à des situations d'urgence antérieures, notamment celle de Dollo Ado en 2011. D'après l'évaluation, l'intervention avait été rapide et efficace dans les deux pays pour sauver des vies, et les deux gouvernements avaient joué un rôle efficace ; certaines faiblesses ont été relevées cependant en ce qui concerne l'utilisation des plans d'urgence et l'état de préparation. En Turquie, il est ressorti de l'évaluation que le HCR était intervenu avec souplesse compte tenu d'une marge de manœuvre et de ressources limitées. L'évaluation a montré que l'organisation avait aidé efficacement le Gouvernement turc à mettre au point un cadre normatif afin d'assurer la protection des réfugiés syriens. Les principales difficultés recensées ont concerné la nécessité d'améliorer les connaissances au sujet de la population réfugiée, d'intensifier l'action de protection, d'adapter les structures de coordination aux besoins nationaux, provinciaux et municipaux et de remédier aux problèmes rencontrés par les réfugiés urbains.

10. En ce qui concerne les situations d'urgence dans lesquelles des populations sont déplacées dans leur propre pays à la suite d'un conflit, le Service a contribué activement aux évaluations du groupe interorganisations d'évaluation des questions humanitaires concernant les interventions collectives relatives aux situations d'urgence de niveau 3 en République centrafricaine et au Soudan du Sud, menées sous l'égide du Comité permanent interorganisations. En tant que membre du groupe directeur du groupe interorganisations, le Service a été associé à toutes les étapes du cycle de gestion de l'évaluation. En 2016, il a participé activement à l'élaboration d'un futur projet d'évaluation des opérations en Iraq.

11. Conformément à la politique d'évaluation révisée, le Service a concentré ses ressources sur les activités d'évaluation pertinentes pour l'organisation, sur l'élaboration de méthodes d'évaluation des programmes de pays et sur l'acquisition de compétences liées aux différents types d'évaluation. La transition vers des évaluations plus complexes a nécessité un investissement initial plus important dans les étapes de la conception et de la préparation. Il a aussi fallu recruter des experts indépendants et, partant, adopter des procédures qui diffèrent des pratiques antérieures. Des évaluations de portée stratégique sont planifiées régulièrement et ont une durée moyenne de douze mois.

12. Dans le domaine de la protection, l'évaluation en cours des trois stratégies institutionnelles du HCR concernant la protection de l'enfance, la violence sexiste et l'éducation devrait s'achever en septembre 2016. Les travaux préparatoires de recherche et de conception concernant l'évaluation de l'appui du HCR aux communautés d'accueil et concernant la gestion du groupe de la protection ont été achevés et seront publiés prochainement en vue d'un appel d'offres. Les travaux préparatoires relatifs à un certain nombre d'autres évaluations à l'échelle de l'organisation débuteront au deuxième semestre 2016 pour suite à donner en 2017.

13. Au chapitre des évaluations des programmes de pays et des programmes thématiques, le Service a achevé les rapports concernant les opérations du HCR en Colombie, au Kazakhstan, au Kirghizistan et au Tadjikistan, ainsi que sur les centres de transit d'urgence de Roumanie et de Slovaquie. D'autres évaluations, qui portent sur l'Initiative de qualité (procédures d'asile) au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et sur l'utilisation de l'enregistrement biométrique en Jordanie, sont en voie d'achèvement. L'évaluation concernant la Colombie a porté sur la position stratégique du HCR dans le contexte changeant lié aux négociations de paix dans le pays, sur ses processus de prise de décisions et sur les résultats d'ensemble obtenus. Il a été établi que l'aide du HCR avait été utile pour élaborer le cadre juridique national et les politiques publiques nécessaires pour garantir les droits des personnes déplacées et des victimes du conflit, et que l'approche communautaire de l'organisation avait été efficace pour aider ces populations. Il a aussi été estimé qu'il conviendrait de réduire le nombre de stratégies indépendantes et d'objectifs de haut niveau. Sur le plan des recommandations, l'évaluation a souligné la nécessité de soutenir de nouveaux partenaires dans le cadre de l'application de l'approche communautaire, de façon à en élargir la portée, de formuler une conception plus globale des solutions durables, et d'envisager un examen des effectifs et des modalités d'exécution.

14. Bien que le HCR soit présent depuis longtemps dans la région de l'Asie centrale, il n'existe toujours pas, d'après le rapport, de solution durable claire pour les réfugiés des pays de la région considérée (Kazakhstan, Kirghizistan et Tadjikistan). Le rapport fait observer que l'application de certaines dispositions des droits nationaux relatives à l'asile n'est toujours pas conforme aux normes internationales et que l'accès à l'asile et aux procédures d'asile reste difficile aux réfugiés. Concernant les moyens de subsistance, le rapport a relevé les difficultés de l'environnement opérationnel et le fait que les stratégies humanitaires se prêtent mal à ce que des solutions durables fondées sur l'autosuffisance soient proposées. Le rapport préconise notamment de redoubler d'efforts pour remédier à la

situation juridique et économique précaire des réfugiés relevant du HCR, obtenir de meilleures données socioéconomiques sur les ménages réfugiés et adopter des stratégies qui soient axées davantage sur le développement en collaboration avec des partenaires expérimentés.

15. Une évaluation des centres de transit d'urgence a été effectuée en Roumanie et en Slovaquie à la demande du Service de réinstallation du HCR et en coopération avec le Bureau régional pour l'Europe et la Représentation régionale pour l'Europe centrale, située à Budapest. Les centres de transit d'urgence ont été conçus pour permettre l'évacuation d'urgence des réfugiés en vue de leur transfert éventuel vers des lieux où les entretiens puissent être effectués en toute sécurité. L'évaluation a montré que la fonction des centres de transit d'urgence avait évolué depuis leur création. Elle a indiqué que les centres étaient utiles pour les réinstallations provisoires mais que leurs activités étaient déterminées moins par des impératifs d'urgence que par les politiques et les pratiques des pays de réinstallation. Plus précisément, leur capacité n'avait pas été suffisamment exploitée et la prise en charge y était plus lente que prévu. Cela conduisait à s'interroger sur leur efficacité par rapport au coût. L'évaluation a recommandé de revoir les critères d'orientation pour la réinstallation d'urgence de façon à tenir compte des cas de transfert prioritaire sans détermination préalable d'un pays de réinstallation et à fixer des normes minimum pour le fonctionnement des centres.

IV. Travaux de recherche et publications

16. Le Service a continué de soutenir les travaux de recherche indépendants par la publication « New Issues in Refugee Research ». Quatre articles ont été publiés, sur le rôle des activités relatives aux moyens d'existence dans le renforcement de la résilience des personnes réfugiées en Ouganda, le rôle de la diaspora somalienne dans l'Initiative mondiale du HCR en faveur des réfugiés somaliens, les solutions globales en faveur des réfugiés colombiens, et les résultats d'études de terrain sur différentes pratiques de dépenses et d'investissement des réfugiés et des communautés d'accueil en Ouganda. Le Service a également aidé le Bureau régional pour les Amériques dans le cadre d'une étude des programmes de réinstallation de l'Argentine, du Brésil, du Chili, du Paraguay et de l'Uruguay.

17. À partir d'enquêtes de terrain menées en Jordanie et au Liban, le HCR et la Banque mondiale, en étroite coopération avec leurs bureaux de pays respectifs, ont réalisé une étude analytique de grande ampleur sur la pauvreté et le bien-être de la population réfugiée syrienne dans ces deux pays³. Cette étude a été publiée par la Banque mondiale et lancée à Washington en décembre 2015. Elle a aussi été présentée à l'occasion d'une série de manifestations et de tables rondes consacrées aux problèmes de gestion à long terme des déplacements de réfugiés au Moyen-Orient et aux orientations des organismes humanitaires et des organismes de développement à moyen et à long terme⁴. Le Service a également contribué sur le plan technique à la conception d'une étude menée par la Banque mondiale comparant les ménages réfugiés et les ménages locaux au nord de l'Iraq, en Jordanie et au Liban. Les conclusions préliminaires ont permis notamment de mieux cerner l'incidence des réfugiés syriens sur le marché du travail au Liban et les différents effets du déplacement sur les ménages de réfugiés et de personnes déplacées et les ménages locaux dans le nord de l'Iraq.

³ Disponible à l'adresse suivante : <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23228>.

⁴ Disponible à l'adresse suivante :

<http://www.cmimarseille.org/sites/default/files/newsite/library/files/en/What%20next%20for%20the%20Syrian%20Refugee%20Crisis-%20English.pdf>.

18. Le Service a appuyé la mise en œuvre de la politique sur les réfugiés urbains du HCR au cours de la période considérée, notamment en organisant une série d'ateliers et de tables rondes sur le thème « Construire des communautés de pratiques pour les réfugiés en milieu urbain » qui a permis d'échanger des renseignements sur les initiatives locales permettant aux réfugiés de s'intégrer dans les villes. Des comptes rendus de ces manifestations ont été publiés sur le site Web du HCR. Un site Web interactif a continué de servir de support au programme de formation sur les réfugiés des zones urbaines (Urban Refugee Learning Programme)⁵ ; il est prévu d'en confier l'administration à URBAN REFUGEES, organisation non gouvernementale partenaire du HCR ayant une longue expérience des activités de recherche et d'évaluation sur la question des réfugiés urbains.

V. Relations extérieures et évaluations interorganisations

19. Le Service a continué de développer sa participation à des organismes d'évaluation extérieurs et interorganisations. Il a pris part à la réunion générale annuelle du GNUE et à ses échanges de données d'expérience sur l'évaluation, au Groupe de travail du GNUE, à l'équipe spéciale du GNUE sur l'évaluation de l'action humanitaire et au groupe directeur de l'évaluation interorganisations des questions humanitaires. La participation active aux processus du GNUE a été l'occasion d'interagir avec les partenaires du HCR dans le domaine de l'évaluation et de s'informer auprès d'eux sur un certain nombre de sujets méthodologiques et techniques importants.

20. Le Service a coordonné l'évaluation programmatique de l'action du HCR en faveur des réfugiés et des personnes déplacées dans les situations mixtes pour la période 2015-2016, conduite par la Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) de l'ONU. Il a fait office de centre de liaison et de coordination pour l'ensemble des contacts et arrangements internes et externes du HCR. Le rapport, publié en avril 2016, sera présenté officiellement par le BSCI à la session annuelle de 2017 du Comité du programme et de la coordination (CPC) à New York. Le Service a exercé d'autres fonctions de liaison, dans le contexte du rapport biennal du BSCI sur le renforcement de la fonction d'évaluation dans l'ensemble des organismes, fonds et programmes des Nations Unies, et du rapport du Corps commun d'inspection sur l'analyse de la fonction d'évaluation dans le système des Nations Unies.

⁵ Voir www.urbangoodpractices.org.