

EVALUATION DES BESOINS GLOBAUX

I. INTRODUCTION

1. La réponse intégrale aux besoins des personnes relevant de la compétence du HCR a toujours représenté un défi majeur en raison des contraintes financières, de la difficulté d'établir et de projeter les besoins et des nombreuses complexités inhérentes à la dynamique du déplacement forcé. Toutefois, la présentation de la couverture globale des besoins de toutes les personnes relevant de la compétence du HCR est à la fois un impératif moral et un besoin de planification et de budgétisation. Le HCR doit planifier les besoins des populations dont il assume la responsabilité et établir clairement la nature de ces besoins. Le Haut Commissariat devrait également indiquer les lourdes conséquences de la non satisfaction de ces besoins. Il doit montrer à la communauté internationale que son appui aux opérations du HCR lui permettra d'apporter les bénéfices supplémentaires escomptés de façon concrète.

2. L'évaluation des besoins globaux (EBG) a pour but de cartographier de façon plus complète les besoins globaux et de présenter les plans, activités et niveaux de ressources requis pour satisfaire ces besoins. Elle a été expérimentée dans plusieurs pays au cours de 2008 et adoptée au plan mondial au cours du premier trimestre de 2009. Dans la mesure où l'EBG a été intégrée à nos activités, elle a suscité un intérêt important, surtout parmi les partenaires du HCR. Ce document établit, le contexte général et la méthodologie de l'EBG ainsi que les résultats escomptés.

II. CONTEXTE GENERAL

3. Au fil des ans, le HCR a mis au point un certain nombre d'instruments pour améliorer ses évaluations¹, la planification participative², la réflexion stratégique, l'analyse des critères d'âge, de genre et de diversité³, les activités en matière de création de capacités⁴ et il a également renforcé les mécanismes de mobilisation de ressources. Ces instruments ont permis d'accroître la capacité du HCR à mieux répondre aux besoins identifiés.

¹ Voir *UNHCR's Practical Guide to the Systematic Use for Standards and Indicators in UNHCR Operations* (February 2006); *Protection Gaps: Framework for Analysis: Enhancing Protection for Refugees*, 2nd edition (2008); *Statelessness: An Analytical Framework for Prevention, Reduction and Protection* (2008). Voir également *Protection and Early Recovery Cluster Working Groups, Protection of Conflict-induced IDPS; Assessment for Action* (2008).

² Voir *UNHCR's Tool for Participatory Assessments in Operations* (May 2006); *A Community-Based Approach in UNHCR Operations* (January 2008).

³ Voir *Manuel sur la protection des femmes et des enfants* (Janvier 2008).

⁴ Voir le Projet de renforcement des capacités de protection (www.unhcr.org/spcp).

4. L'EBG se fonde sur ces outils et les consolide, aligne les évaluations des besoins, les réponses planifiées et les mécanismes de mobilisation des ressources. Cet alignement a été rendu possible grâce au nouveau cadre de résultats, le principal cadre organisateur pour le HCR.

5. Le cadre de résultats est un cadre normalisé décrivant de façon globale les résultats que l'Organisation s'efforce d'atteindre. Il constitue désormais la base des évaluations, plans, rapports et budgets du HCR. Le cadre de résultats sous-tend la nouvelle structure budgétaire⁵ et est intégré dans la nouvelle application de planification du logiciel *Focus*.

6. Dans le cadre de l'EBG, toutes les opérations tiennent compte des conclusions des évaluations de besoins et conçoivent leurs plans dans *Focus* à l'aide du cadre de résultats. Elles planifient également les populations représentées dans la structure budgétaire. Le fait que les évaluations, plans et budgets soient structurés dans un même cadre, accessibles dans *Focus*, permet la consolidation de l'information fournie aux plans national et régional afin de parvenir à un tableau synthétique au niveau de l'évaluation des besoins globaux.

III. METHODOLOGIE

7. Tous les bureaux régionaux et nationaux ont fondé leur plan d'opérations pour la période biennale 2010-2011 sur les évaluations des besoins globaux. Les activités planifiées ont pour but de satisfaire tous les besoins des personnes dont le HCR assume la responsabilité et qui pourraient raisonnablement être couverts au cours de l'année de planification : soit directement, soit indirectement par le biais des partenaires d'exécution. Toutes les opérations indiquent l'impact escompté pour les activités planifiées, spécifiant la mesure dans lesquelles ces activités répondront aux besoins et remédieront aux déficiences pour les populations prises en charge.

8. Les plans d'opérations fondés sur les évaluations de besoins ne sont pas nouveaux pour le HCR, pas plus que l'établissement d'objectifs de performance et d'impact. Ce qui est neuf, c'est la façon dont les évaluations, les plans et l'établissement d'objectifs ont été regroupés au sein du processus de planification ainsi que l'engagement à présenter des besoins budgétaires globaux sur la base de ce travail.

9. Comme au cours des années précédentes, l'ensemble des activités de planification commence par une évaluation des besoins au cours de l'année de planification. Ces évaluations émanent de consultations participatives avec les réfugiés et les autres personnes relevant de la compétence du HCR ; des rapports sectoriels et liés à la protection ; des évaluations interinstitutionnelles ainsi que d'autres matériaux pertinents. Les méthodologies d'évaluation ont pour but de veiller à ce que les critères d'âge, de genre et de diversité soient pris en compte⁶.

10. Les résultats de ces évaluations sont intégrés dans le logiciel *Focus* et directement liés à l'élaboration du plan comme suit :

- L'information sur l'évaluation est reflétée dans une analyse des problèmes au sein de *Focus* ;

⁵ Voir *Proposition de refonte de la structure budgétaire du HCR* (EC/58/SC/CRP.25) et son additif (EC/58/SC/CRP.25/Add.1).

⁶ Voir notes de bas de page 1 à 3.

- Les problèmes sont identifiés et assortis d'une analyse descriptive ainsi que de données sur les indicateurs établissant l'état actuel des activités ;
- On compte un objectif dans le cadre de résultats pour chaque problème ;
- Une fois qu'un problème est identifié dans *Focus*, l'objectif correspondant apparaît au niveau du plan de même qu'un ensemble d'activités possibles à choisir pour atteindre cet objectif, garantissant par là que tout besoin identifié au niveau de l'évaluation est repris au niveau de l'élaboration du Plan ;
- Contribuer à une planification orientée vers les résultats, des objectifs en matière d'impact (résultats à atteindre) sont choisis pour chacun des buts, et des indicateurs de performance (pour mesurer à quel point les résultats sont atteints) sont spécifiés pour chaque activité planifiée : cela fournit un moyen de montrer le résultat prévu pour toutes les activités budgétées et pour mesurer et déterminer els résultats du plan.

11. Dans la mesure où tous les plans utilisent un cadre commun de résultats et le même logiciel *Focus*, l'information peut être mieux consultée, analysée et consolidée. Par exemple, la situation d'un groupe particulier apparaissant dans les évaluations de *Focus* peut être analysée. La mesure dans laquelle la situation du groupe n'atteint pas les normes acceptables et les mesures prévues pour répondre aux besoins correspondants peut être examinée et comparée. De cette façon, le HCR est en mesure de voir où se trouvent les besoins cruciaux dans le monde et ce qui est prévu pour répondre à ces besoins dans différents pays et dans différentes régions. Cela permet au Haut Commissariat de préconiser des approches plus cohérentes sur la base des meilleures pratiques.

12. Les défis persistants auxquels sont confrontées les opérations peuvent également être examinés tout comme la gravité des conséquences lorsqu'elles ne sont que partiellement envisagées ou négligées pendant trop de temps. Par exemple, il est possible de voir dans *Focus* où les besoins sont les plus importants en termes d'accès à l'éducation, liberté de mouvement et autosuffisance. La mesure dans laquelle la violence sexuelle et sexiste affecte différentes communautés peut être étudiée, tout comme les mesures proposées pour prévenir et éliminer ces risques. De même, il est possible de passer en revue les situations où les cadres législatifs et administratifs ne protègent pas suffisamment les personnes relevant de la compétence du HCR contre les risques de refoulement, la détention arbitraire, l'absence de documents, la non reconnaissance du statut protégé ou la perte ou l'absence de nationalité.

13. Ce n'est qu'en présentant globalement les besoins des personnes relevant de la compétence du Haut Commissariat, et en planifiant pleinement les activités pour couvrir ces besoins que cette sorte d'analyse sera rendu possible. Le logiciel *Focus* est un moyen puissant et dynamique d'examiner, de comparer et de juxtaposer le bien-être de tous ceux que le HCR s'efforce de protéger. Au fil du temps, il permettra au Haut Commissariat d'évaluer les différents besoins, d'ajuster ses priorités et, en dernière analyse, de disposer d'une base plus solide pour allouer les ressources.

IV. PARTENARIATS ET PARAMETRES

14. Les gouvernements, les partenaires opérationnels et d'exécution et les personnes prises en charge ont traditionnellement participé au processus de planification du HCR et cela reste inchangé aux termes de l'EBG. De fait, l'accent mis sur une planification plus globale rend la

contribution des autres parties prenantes particulièrement importante, tant pour chercher une position commune sur l'étendue des besoins que pour parvenir à un accord quant aux responsabilités de répondre aux différents besoins.

15. Dans le contexte des déplacés internes, le Haut Commissariat planifiera de répondre aux besoins dans le cadre des responsabilités acceptées du HCR. Dans les situations modulaires, où le HCR est responsable de module, les plans du HCR incluent également les mesures nécessaires pour assumer ses responsabilités opérationnelles et exécutives, y compris en tant que fournisseur de dernier ressort.

16. Pour les situations de réintégration, les plans globaux couvriront les besoins que le HCR entend satisfaire dans le cadre des programmes des Nations Unies et des gouvernements en matière de relèvement et de réintégration ; mais ils ne s'efforceront pas de couvrir l'éventail entier des activités de développement nécessaires à la réintégration complète. Leur accent sera placé sur les activités pour lesquelles le HCR représente une valeur ajoutée. Par exemple, cela pourrait inclure des investissements visant à appuyer la réintégration viable ou les activités visant à garantir que le pays de retour et les partenaires du développement intègrent les activités de réintégration dans le contexte des efforts de développement national.

17. Dans le cadre d'un processus d'appels consolidés où d'autres processus d'appels interinstitutionnels, le HCR présentera ses évaluations et ses plans aux fins de discussion et d'accord avec les partenaires participant à chaque processus d'appels considéré.

V. PRIORITES ET ETABLISSEMENT DE PRIORITES

18. Le HCR s'engage à présenter l'éventail complet de ses besoins budgétaires tels que le veut l'EBG. Toutefois, comme les années précédentes, il est improbable qu'au début de 2010 le HCR sache le niveau précis des contributions volontaires qu'il recevra en cours d'année. Cela signifie que lors de l'élaboration de la stratégie détaillée d'exécution en 2009, tous les bureaux seront contraints de planifier ceux qu'ils mettront tout d'abord en œuvre puis ils élargiront progressivement leur champ d'action à mesure que davantage de fonds seront engagés.

19. Cela implique l'établissement de priorités pour certaines activités – une tâche nécessairement difficile. Des orientations générales ont été fournies au terrain afin d'établir des priorités au niveau des interventions cruciales pour le mandat du HCR ; faire en sorte que la situation en cours soit conforme aux normes acceptables (en se concentrant d'abord sur les besoins critiques) ; et engrange des dividendes importants au niveau de la protection tels que l'enregistrement, l'éducation et les moyens d'existence. Parmi d'autres priorités, citons les activités pouvant éviter l'affaiblissement du régime de la protection internationale, le renforcement des capacités de protection de l'Etat et de la communauté et la recherche de solutions aux personnes prises en charge. En outre, les problèmes actuels particulièrement pertinents pour chacune des régions ont été mis au jour afin d'être traités en priorité par les bureaux nationaux et régionaux.

20. Les orientations communiquées au terrain sur l'établissement de priorités ont été consolidées en un ensemble commun de priorités stratégiques globales. Les priorités stratégiques globales sont des objectifs spécifiques dans le cadre de résultats qui doivent faire l'objet de priorités dans le monde pour 2010-2011. Elles incluent une information de base (sur

la base des évaluations qui constitue l'EBG) ainsi que les objectifs d'impact. Ces derniers représentent les améliorations que le HCR s'efforce d'apporter dans ces domaines clés au cours des deux années à venir.

VI. PLANIFICATION ET EXAMEN

21. L'application de l'EBG et la mise en œuvre du logiciel *Focus* ont été délicates. Au cours des tout premiers mois de 2009, plus de 1 200 fonctionnaires au Siège et sur le terrain ont été familiarisés à l'EBG et formés pour le nouveau logiciel afin d'enregistrer leurs évaluations et mettre au point leurs plans d'opération. Le logiciel est intuitif. Plus de 30 ateliers se sont tenus dans le monde entier afin de fournir suffisamment de temps aux utilisateurs pour s'y familiariser et pour mieux comprendre la nécessité de planifier globalement mais rationnellement (en tenant compte des besoins et des contraintes de mise en œuvre au cours de l'année de planification). Des problèmes techniques initiaux ont nécessité quelques ajustements. Le logiciel doit encore être amélioré, précisé et mis à l'épreuve pour accroître sa fonctionnalité.

22. En avril et mai, tous les plans d'opération ont été passés en revue de façon complète au Siège au cours de l'examen annuel de programme. Cela a permis de veiller à ce que les plans et les budgets globaux du HCR constituent une réponse raisonnable aux besoins identifiés.

23. Tout particulièrement, l'examen annuel des programmes a examiné comment les activités planifiées reflétaient les besoins établis dans les évaluations globales et si les activités proposées pouvaient être mises en œuvre comme prévu au cours de l'année de planification. Les budgets ont été passés en revue pour voir à quel point ils étaient en accord avec les besoins prioritaires et ils reflétaient une ventilation raisonnable des coûts entre les opérations. Les propositions en matière de bureaux et de dotation en personnel ont été examinées afin de vérifier qu'elles se conforment aux principes directeurs établis.

24. L'examen annuel des programmes a également fourni l'occasion de déterminer si l'on avait besoin de davantage d'orientations. Il s'agit de la première année de mise en œuvre et, comme pour tout autre initiative nouvelle, à chaque étape le HCR apprend ce qui fonctionne bien, ce qui doit être ajusté et les secteurs nécessitant des orientations complémentaires avant le début du prochain cycle de planification.

VII. CONCLUSION

25. Il incombe au Haut Commissariat non seulement d'évaluer pleinement les besoins des personnes relevant de sa compétence mais également de traduire ces évaluations de besoins dans des propositions de projet crédibles. L'année 2009 a vu le lancement de ce processus à travers la mise en œuvre au plan mondial de l'EBG, l'utilisation du cadre de résultats et le logiciel *Focus*. Grâce à l'EBG, il devrait y avoir moins d'incertitudes quant à l'envergure des besoins relevant de la responsabilité du HCR et davantage de clarté quant aux plans du HCR pour satisfaire ces besoins. Il s'agit d'une entreprise complexe mais cruciale qui va dans l'intérêt bien compris d'une plus grande visibilité pour les besoins des millions de personnes relevant de notre compétence. Face à la crise économique mondiale, il est d'autant plus important de mettre en exergue le sort de ceux qui se trouvent en marge de la société. L'EBG s'efforce de veiller à ce que leurs besoins ne soient pas oubliés et de fournir une occasion de mobiliser l'appui nécessaire.