



Conseil économique et social

Distr. générale
25 mars 2013
Français
Original : anglais

Comité du programme et de la coordination

Cinquante-troisième session

Session de fond, 3-28 juin 2013

Point 3 b) de l'ordre du jour provisoire*

Questions relatives aux programmes : évaluation

Examen de la capacité d'évaluation du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Rapport du Bureau des services de contrôle interne

Résumé

Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a considéré que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) devait faire l'objet d'une évaluation fondée sur une analyse des risques effectuée en 2008. Le Comité du programme et de la coordination a décidé d'examiner à sa cinquante-troisième session, en juin 2013, l'évaluation programmatique du HCR (voir A/66/16, par. 66). Par sa résolution 66/8, l'Assemblée générale a approuvé ce choix (voir par. 6).

À la suite de consultation et de débats avec de hauts responsables du HCR et compte tenu des conclusions récentes du Comité des commissaires aux comptes ainsi que des résultats des examens externes, il a été convenu qu'il serait plus opportun et plus utile à ce stade de procéder à un examen des capacités d'évaluation du HCR avant d'entreprendre une évaluation programmatique.

L'examen par le BSCI avait pour objet de faire le point des capacités d'évaluation actuelles du HCR et de définir les moyens de les renforcer de manière à l'aider à obtenir des résultats, à tirer des enseignements et à rendre des comptes. L'examen a fait appel à des méthodes quantitatives et qualitatives dont les suivantes : étude de la documentation, entretiens, enquêtes, missions sur le terrain et méta-analyse des rapports d'évaluation du HCR.

* E/AC.51/2013/1.



La fonction d'évaluation au HCR n'a pas été clairement définie. Alors que la politique actuelle en la matière utilise la définition de base de l'évaluation qu'a approuvée le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation, elle ne définit pas de façon claire et distincte en quoi consiste exactement cette fonction, ni n'établit de liens explicites entre l'évaluation et les mandats, objectifs et priorités stratégiques du HCR. Une évaluation des 28 rapports datant de 2010 et 2011, dénommés rapports d'évaluation du HCR, au site Web du Service d'élaboration et d'évaluation des politiques, n'était en fait qu'un mélange d'évaluations, de documents d'orientation ou de réflexion et de travaux universitaires. En outre, la part du budget global du HCR allouée au financement des activités d'évaluation a été modeste.

Cela étant, le Service d'élaboration et d'évaluation des politiques, qui est actuellement chargé de l'évaluation au HCR, a, vu son mandat et ses ressources, joué un rôle utile. Bien qu'il n'ait que cinq fonctionnaires et un budget de consultation limité pour la conduite des évaluations, il a maintenu un niveau élevé de productivité. En général, les appréciations des parties prenantes aux activités du HCR sur les renseignements fournis par ce service concernant les questions politiques ont été positives.

Les activités d'évaluation actuelles ne satisfont pas entièrement aux normes et règles du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation en matière d'indépendance, de crédibilité et d'utilité. Elles sont peu indépendantes dans la mesure où elles relèvent d'un service qui s'occupe simultanément de l'élaboration et de l'étude des politiques ainsi que d'une double filière hiérarchique (Haut-Commissaire et Haut-Commissaire adjoint) même si ces derniers siègent tous deux au Cabinet. La planification du travail est largement déterminée par la demande et ne s'appuie pas sur une évaluation des risques et le Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire ne procède pas à l'examen ni à la discussion de rapports d'évaluation distincts, bien que de nombreux membres interrogés en aient émis le souhait.

En outre, la crédibilité des activités d'évaluation du HCR est diminuée par les difficultés méthodologiques auxquelles on se heurte lorsqu'on mesure les résultats. Les parties concernées ont estimé que l'évaluation des résultats et de l'impact du HCR sur tous les aspects de son mandat, notamment les activités de protection et de programme, laissait à désirer et rares étaient les conclusions à même de fonder la prise de décisions stratégique, qui avaient pu s'en dégager. En outre, hormis le chef du Service d'élaboration et d'évaluation des politiques, le personnel chargé de l'évaluation n'est pas tenu d'en avoir l'expérience ni d'avoir des compétences techniques en la matière. Le suivi régulier et systématique de l'examen des résultats des évaluations conduites au HCR et de la suite donnée aux recommandations issues de ces travaux a lui aussi été insuffisant, ce qui a nui davantage à l'utilité de ces évaluations.

À la différence d'autres entités des Nations Unies présentes sur le terrain, le HCR n'a pas de structures d'évaluation centralisées et décentralisées et les résultats de ses programmes de pays sont peu évalués. Dans les autres entités des Nations Unies ayant une forte présence sur le terrain, les évaluations centralisées traitent des problèmes stratégiques qui se posent à l'échelle de toute l'organisation et sont habituellement réalisées par d'autres que les responsables des opérations programmatiques et des résultats à évaluer. Les évaluations décentralisées, en revanche, ont une portée plus limitée et font généralement partie des activités de programme. Bien qu'il le fasse déjà dans une certaine mesure, le HCR pourra faire un usage plus stratégique des ressources et activités de la Division de l'appui aux

programmes et de la gestion et de la Division des services de protection internationale en vue de conférer un caractère plus systématique et plus régulier à ses évaluations décentralisées.

Le BSCI a fait les cinq importantes recommandations suivantes, que le HCR a acceptées en tout ou en partie :

- Créer, au siège, une unité d'évaluation spécialisée distincte, chargée de conduire des évaluations stratégiques programmatiques intersectorielles du HCR
- Revoir la politique d'évaluation du HCR
- Rendre les évaluations des programmes du HCR plus rigoureuses et plus efficaces
- Mettre au point un processus régulier et systématique de suivi des recommandations issues des évaluations
- Élaborer une stratégie pour renforcer les évaluations décentralisées sur le terrain

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Portée et méthode	4
III. Historique.....	5
IV. L'évaluation au système des Nations Unies	6
V. Résultats de l'examen	7
A. Absence de définition claire de la fonction d'évaluation au HCR	7
B. La capacité d'évaluation actuelle du HCR ne satisfait pas pleinement aux normes et règles du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation en ce qui concerne l'indépendance, la crédibilité et l'utilité	9
C. Le HCR ne possède pas de fonctions d'évaluation centralisée et décentralisée semblables à celles des autres organismes des Nations Unies qui ont une forte présence sur le terrain.....	15
VI. Conclusion	18
VII. Recommandations	19
 Annexe	
Mémorandum daté du 20 mars 2013, adressé à la Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne par le Haut-Commissaire adjoint des Nations Unies pour les réfugiés	22

I. Introduction

1. Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a considéré que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) devait faire l'objet d'une évaluation fondée sur une analyse des risques effectuée en 2008. Le Comité du programme et de la coordination a décidé d'examiner à sa cinquante-troisième session, en juin 2013, l'évaluation programmatique du HCR (voir A/66/16, par. 66). Par sa résolution 66/8, l'Assemblée générale a approuvé ce choix (voir par. 6).

2. À la suite de consultations et débats avec de hauts responsables du HCR et compte tenu des conclusions récentes du Comité des commissaires aux comptes ainsi que des résultats des examens externes, il a été convenu qu'il serait plus opportun et plus utile à ce stade de procéder à un examen des capacités d'évaluation du HCR avant d'entreprendre une évaluation programmatique.

3. L'examen avait pour objet :

- a) De faire le point des capacités d'évaluation actuelles du HCR;
- b) De définir les moyens de les renforcer de manière à aider le HCR à obtenir des résultats, à tirer des enseignements et à rendre des comptes.

II. Portée et méthode

4. Le BSCI a d'ailleurs procédé à l'examen entre juin et décembre 2012. Il ne s'est d'ailleurs pas agi d'une évaluation complète des programmes et l'examen s'est conformé aux conditions dont le BSCI et le HCR étaient convenus. Tout en reconnaissant qu'au HCR l'évaluation et l'élaboration des politiques étaient des fonctions intégrées comme en ont décidé depuis 1999 les hauts-commissaires, le BSCI s'est contenté d'en évaluer la fonction d'évaluation. L'évaluation programmatique, au sens du présent rapport, englobe celle de toutes les activités confiées au HCR : protection, assistance et mise en place de solutions durables dans un pays donné. Cela comporterait des évaluations aux niveaux national, régional et mondial.

5. Pour faire le bilan des capacités d'évaluation du HCR, le BSCI a eu recours à la méthode qu'avait approuvée le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation, dont le HCR est membre. Cette méthode, mise au point à l'intention du Cadre d'examen par les pairs de la fonction d'évaluation dans les organismes des Nations Unies, repose sur les trois critères ci-après, fondés sur les normes et règles d'évaluation du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation¹ :

- a) L'indépendance, qui détermine l'impartialité des évaluations;
- b) La crédibilité, qui mesure la pertinence et l'efficacité des évaluations en mettant l'accent sur la qualité, la rigueur méthodologique, la transparence et le caractère consultatif;
- c) L'utilité, qui englobe l'intérêt des produits des évaluations, l'utilisation qui en est faite et leur coût.

¹ Voir UNEG Framework for Professional Peer Reviews of the Evaluation Function of UN Organizations, UNEG/REF(2011)1.

6. Pour l'examen, on a eu recours aux méthodes suivantes de collecte de données quantitatives et qualitatives :

a) Examen critique de la documentation pertinente, y compris des documents internes et publics de l'ONU et de travaux externes consacrés au HCR et à sa fonction d'évaluation;

b) Enquête électronique auto-administrée sur un échantillon non aléatoire de 12 bureaux de pays. Elle a été menée en novembre 2012 et neuf bureaux (soit les trois quarts) y ont pris part²;

c) Enquête électronique auto-administrée menée en octobre et novembre 2012 auprès des 87 membres du Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire, dont 29 (soit 33 % des membres) ont répondu³;

d) Quatre-vingt sept entretiens semi-structurés menés de vive voix, dans le cadre de groupes ou par téléphone, avec des membres du personnel du HCR et avec des parties concernées;

e) Missions dans les bureaux de Nairobi et de Kakuma (Kenya) en vue de mieux comprendre les activités de suivi et d'évaluation sur le terrain;

f) Comparaison des fonctions d'évaluation dans des organismes des Nations Unies semblables comme le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Programme alimentaire mondial (PAM);

g) Méta-analyse de 28 rapports du HCR datant de 2010 et de 2011 que son Service d'élaboration et d'évaluation des politiques a publié à son site Web sous le nom de rapports d'évaluation⁴.

Toutes les analyses ont été recoupées avec des données de sources multiples afin de renforcer les résultats de l'examen.

7. Le BSCI s'est concerté avec le HCR à des étapes clés de l'examen et le remercie de sa coopération et de son aide. On trouvera, dans l'annexe au présent rapport, la réponse du HCR.

III. Historique

8. C'est en 1973 qu'a été créée la fonction d'évaluation du siège du HCR; un seul fonctionnaire relevant directement du Haut-Commissaire y a été affecté. Depuis, elle a pris différentes formes : de 1994 à 1999, elle a été dénommée Groupe d'inspection et d'évaluation, puis, de 1999 à 2006, Groupe d'évaluation et d'analyse

² Les 12 bureaux ont été choisis sur la base des critères suivants : taille et type de la population de réfugiés, années d'opération, mandat et région géographique. Les neuf bureaux participants n'ont pas tous répondu à toutes les questions de l'enquête. Les données recueillies par elle sont donc présentées suivant le nombre de bureaux ayant répondu à la question posée.

³ Ce faible taux de participation fait qu'il est difficile de tirer des résultats de l'enquête des conclusions générales. Les données retenues ne tiennent pas compte des réponses de ceux qui se sont déclarés « sans opinion ».

⁴ Le BSCI a fait appel à un consultant indépendant pour la méta-analyse qui a été axée sur quatre critères (qualité, crédibilité, indépendance et utilité) tirés des « Normes d'évaluation applicables dans le système des Nations Unies » établies par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation, de la « Quality Checklist for Evaluation » et du « Framework for Professional Peer Reviews of the Evaluation Function of UN organizations ».

de la politique générale, pour devenir actuellement le Service d'élaboration et d'évaluation des politiques. Ce service s'acquitte de plusieurs tâches autres que l'évaluation et intègre les fonctions d'élaboration des politiques, de recherche et de gestion des connaissances en servant de centre pour les recherches et les publications externes. Situé au Cabinet, son chef relève du Haut-Commissaire pour les questions de politique et du Haut-Commissaire adjoint pour les questions d'évaluation.

9. En outre, le Service est tenu par son mandat de collaborer étroitement avec le Haut-Commissaire adjoint et avec les deux Haut-Commissaires assistants dans des domaines comme les évaluations en temps réel, c'est-à-dire les demandes de hauts responsables du siège et des bureaux de pays qui veulent des analyses « instantanées » et rapides de problèmes intéressant le HCR ainsi que des conseils sur les questions de politique et d'évaluation. Le plan de travail du Service est établi par roulement, actualisé tous les six mois et examiné par le Bureau exécutif, preuve que ses responsabilités sont pluridimensionnelles et ses fonctions dynamiques et déterminées par la demande.

10. Le Service supervise la série « New Issues in Refugee Research », documents de recherche en ligne et portant sur les réfugiés, les questions humanitaires et les migrations, pour laquelle il accepte les contributions d'universitaires, d'experts politiques, de membres du personnel et d'autres collaborateurs.

11. Outre les évaluations menées par le Service, certains des principaux bureaux extérieurs du HCR ont fait réaliser, selon les besoins, celles de leurs propres programmes. Cependant, aucune évaluation décentralisée n'est faite de manière systématique et régulière à l'échelle des pays et des régions.

12. Par ailleurs, le Bureau de l'Inspecteur général procède à l'inspection régulière des opérations et des bureaux du HCR dans le monde entier afin de s'assurer qu'ils sont gérés réglementairement. Entre 2009 et 2012, il a effectué 28 inspections ordinaires et trois missions de vérification de la conformité. Le contrôle du suivi des missions d'inspection est assuré par le biais d'évaluations régulières du degré de conformité. Depuis juillet 2011, le Bureau de l'Inspecteur général a publié 27 actes de classement à l'issue d'inspections ayant porté sur 2008 à 2012.

IV. L'évaluation au système des Nations Unies

13. Lorsqu'on évalue les capacités actuelles d'évaluation du HCR, il est bon de commencer par définir ce à quoi une fonction d'évaluation solide et digne de foi devrait ressembler. L'évaluation programmatique au système des Nations Unies vise les deux objectifs fondamentaux suivants : a) s'assurer que le système rend des comptes aux bailleurs de fonds, aux hauts responsables et aux bénéficiaires de ses programmes; et b) évaluer l'efficacité de ces programmes ainsi que les enseignements susceptibles de contribuer à leur amélioration.

14. Une approche globale de l'évaluation d'une entité comme le HCR répond aux trois questions essentielles ci-après :

a) Faisons-nous ce qu'il faut? Cette question porte sur la pertinence, la nature et la portée des interventions et opérations programmatiques. En particulier, elle vise à déterminer si le programme est conçu pour remédier comme il convient aux problèmes et difficultés visés;

b) Le faisons-nous bien? Cette question a trait à la qualité et à l'efficacité des interventions et opérations programmatiques. Elle porte plus précisément sur les mesures qui sont bien exécutées et sur celles qui ne le sont pas ainsi que sur les moyens d'améliorer la mise en œuvre;

c) Le fait-on à une échelle suffisante? Cette question porte sur la portée, l'efficacité et l'impact des programmes, notamment leur rentabilité et leur valeur ajoutée. C'est la question d'évaluation la plus difficile et elle nécessite une approche rigoureuse faisant appel à différentes méthodes pour recouper de façon structurée les analyses de multiples sources. Elle vise à déterminer dans quelle mesure un programme donné a atteint les objectifs escomptés et contribue à l'obtention de résultats accrus.

15. L'entité considérée doit d'abord se doter d'un cadre global de suivi et d'évaluation pour répondre périodiquement et systématiquement à ces questions fondamentales. Il importe d'obtenir des informations fiables et crédibles sur les résultats obtenus par elle si l'on veut faciliter la prise de décisions stratégique ainsi que l'allocation des budgets et ressources nécessaires.

16. Une fois que les interventions et les opérations programmatiques sont bien définies et mises en œuvre depuis un certain temps, il devient nécessaire de procéder à des évaluations périodiques et continues de leur qualité et de leur durabilité pour déterminer comment celles-ci pourraient être améliorées. Une stratégie d'évaluation complète devrait inclure des évaluations entreprises aux niveaux national, régional et mondial qui fourniraient des renseignements complémentaires sur la performance d'ensemble des programmes et feraient appel à des indices permettant de suivre les activités, les résultats et l'impact des organismes étudiés.

V. Résultats de l'examen

A. Absence de définition claire de la fonction d'évaluation au HCR

a) La politique d'évaluation actuelle du HCR ne relie pas suffisamment l'évaluation aux mandats et objectifs de l'organisation

17. Définissant le cadre global dans lequel doivent s'inscrire les évaluations, la politique d'évaluation du HCR, modifiée en août 2010, est fondamentale pour asseoir la fonction de façon claire et solide. Dans la politique d'évaluation actuelle du HCR, l'évaluation est décrite comme l'analyse et l'appréciation, conduites de façon aussi systématique et objective que possible, des politiques, programmes, pratiques, partenariats et procédures de l'organisation, du point de vue de leur planification, de leur conception, de leur mise en œuvre et de leur impact. Son rôle n'est cependant pas clairement ni distinctement défini, en particulier par rapport à d'autres fonctions comme l'inspection et le contrôle des performances. La politique ne dit pas comment l'évaluation doit être conduite dans le contexte particulier du HCR et ne relie pas suffisamment l'évaluation aux mandats, objectifs et priorités stratégiques de l'organisation, comme l'exigent les normes et règles du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation⁵. Ainsi, dans la politique du PNUD, l'objectif de l'évaluation est défini comme étant d'apprécier l'influence du PNUD sur

⁵ Voir les Règles d'évaluation applicables au sein du système des Nations Unies, Règle 1.2.

l'élimination de la pauvreté, la croissance économique et le développement durable des pays de programme; or, la politique du HCR ne comporte pas de tel lien avec son mandat propre. Enfin, elle ne définit pas clairement les rôles et responsabilités relatifs à l'évaluation au HCR. Si le Service d'élaboration et d'évaluation des politiques est présenté comme l'interlocuteur de référence pour les questions d'évaluation, la politique n'offre que peu de précisions sur ses tâches et responsabilités, ou sur le rôle et la contribution attendus des bureaux régionaux et des bureaux de pays.

b) Les documents présentés comme des rapports d'évaluation regroupent des publications de diverses natures

18. Les 28 rapports recensés au site Web du Service d'élaboration et d'évaluation des politiques comme rapports d'évaluation datant de 2010 et 2011 représentaient des genres et des sujets divers. Certains étaient manifestement des évaluations d'interventions du HCR. En revanche, d'autres étaient des documents de politique générale ou de réflexion ou encore des travaux de recherche qui n'étaient pas directement liés aux interventions du HCR. Aucune base discernable ne permettait de regrouper tous ces documents dans la catégorie des rapports d'évaluation, comme cela apparaît au site Web.

c) Les ressources consacrées à l'évaluation sont faibles

19. Les ressources actuellement consacrées à l'évaluation au HCR sont faibles. Pour l'exercice biennal 2012-2013, les ressources allouées au Service d'élaboration et d'évaluation des politiques étaient estimées à 3,6 millions de dollars, contre 3 millions en 2010-2011 et 2,1 millions en 2008-2009, montants bien inférieurs aux ressources allouées à l'évaluation dans des entités des Nations Unies analogues. Ainsi, par exemple, le PAM disposait d'un budget de consultation pour évaluation d'environ 5 millions de dollars pour l'année 2012, tandis que celui du HCR n'était que de 375 000 dollars pour la même période. Globalement, les ressources consacrées à pourvoir les postes d'évaluation sont très faibles au regard du volume et de l'envergure des activités du HCR. Elles ne représentent que 0,05 % à 0,08 % de son budget total, ce qui est inférieur au critère normalement fixé pour l'évaluation (3 % à 5 % du budget total d'un programme).

d) Le Service d'élaboration et d'évaluation des politiques a rempli une fonction utile

20. Compte tenu de son mandat et de ses ressources actuelles, le Service d'élaboration et d'évaluation des politiques n'en a pas moins rempli une fonction utile dans l'organisation. Avec son petit effectif de cinq fonctionnaires (1 D-1, 1 P-5, 2 P-4 et 1 agent des services généraux) à l'appui des trois fonctions intégrées d'évaluation, d'élaboration des politiques et de recherche, il a rédigé, entre 2006 et 2011, 61 évaluations/examens, 5 rapports de politique et 106 publications en ligne de *New Issues*⁶. Les réactions des parties prenantes du HCR sur ses travaux ont été généralement favorables. La majorité des participants à l'enquête du Comité exécutif (80 %) s'estimait très satisfaite ou plutôt satisfaite des informations reçues du Service. De même, de hauts responsables du siège interrogés ont dit que le Service fournissait des informations utiles sur les grandes questions de politique. La

⁶ Source : compilation des rapports du BSCI figurant au site du HCR.

majorité des participants à l'enquête dans les bureaux de pays (six sur les sept qui ont répondu aux questions) a indiqué avoir utilisé les rapports du Service, en précisant notamment que les analyses des questions rencontrées dans leurs propres programmes et la communication des bonnes pratiques recensées dans l'organisation leur étaient particulièrement utiles.

21. Le Service jouit en particulier d'une excellente réputation pour ce qui est des questions de politique au HCR. Il est souvent consulté pour les discours du Haut-Commissaire et, ces dernières années, il a également fait office de cellule interne de réflexion chargée de répondre aux demandes d'informations ciblées émanant du Haut-Commissaire. Il dirige également « New Issues in Refugee Research » (Nouvelles problématiques de la recherche sur les réfugiés), série d'études en ligne portant sur les réfugiés, les migrations et les questions humanitaires, pour laquelle il reçoit des articles d'universitaires ou de spécialistes en politique, et contribue à la publication phare *Les réfugiés dans le monde*. En outre, le Service a été reconnu comme pionnier pour sa contribution à l'élaboration d'une évaluation en temps réel, pratique devenue courante dans le domaine humanitaire dans le système des Nations Unies et à l'extérieur. Quant aux conseils stratégiques de politique concernant l'organisation, il a le mérite d'avoir contribué à promouvoir la réflexion du HCR sur des problématiques telles que celles des réfugiés urbains et de l'approche de la conception et de la mise en œuvre des programmes d'après l'âge, le sexe et la diversité.

B. La capacité d'évaluation actuelle du HCR ne satisfait pas pleinement aux normes et règles du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation en ce qui concerne l'indépendance, la crédibilité et l'utilité

22. Bien qu'elles ne soient pas clairement définies, le BSCI a examiné les capacités d'évaluation actuellement manquantes au HCR et qui ont subi des limitations pour trois critères importants tirés des normes et règles du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation : l'indépendance, la crédibilité et l'utilité. Chacun de ces critères est exposé ci-après.

a) Indépendance : la fonction d'évaluation au HCR jouit d'une indépendance limitée

23. Le critère d'indépendance est tiré de la norme 6 du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation, qui stipule que le processus d'évaluation doit être impartial et indépendant de la détermination de la politique, de la conception et de la gestion dans un organisme⁷. Il exige également des mesures systémiques garantissant l'objectivité et l'impartialité requises de toute évaluation.

24. Ce critère est important car il garantit, tant en théorie qu'en pratique, que la fonction d'évaluation se déroule de façon indépendante et que les évaluateurs sont et paraissent sans parti pris. La fonction doit être agencée dans l'organisation de façon indépendante des fonctions de gestion et de programme qui relèvent de son examen. En général, elle est située dans le Cabinet de la direction ou constitue ailleurs une unité distincte.

⁷ Voir les Normes d'évaluation applicables dans le système des Nations Unies publiées par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation.

25. En outre, le chef d'un service d'évaluation indépendant doit relever directement de l'organe directeur ou du chef de l'organisation (voir la règle 1.1 du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation). En pratique, cela suppose qu'il relève des membres de la direction qui n'interviennent pas dans les programmes faisant l'objet de l'évaluation. Il s'agit généralement du chef de l'organisation. De même, les responsables de l'évaluation doivent pouvoir, à leur entière discrétion, soumettre directement leurs rapports à l'échelon hiérarchique approprié pour l'objet de l'évaluation. En outre, un système doit être mis en place permettant de prendre systématiquement en compte les constatations, conclusions et recommandations contenues dans les évaluations, afin que ces informations soient utilisées au profit de la prise de décisions dans l'organisation (voir la norme 2.6 du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation).

26. Au HCR, l'évaluation est intégrée et située dans une section plus vaste (Service d'élaboration et d'évaluation des politiques) chargée de l'évaluation, de l'élaboration des politiques et de la recherche. La politique d'évaluation du HCR prévoit que le Service aide le Cabinet à étudier la nécessité de réviser des énoncés de politique en vigueur ou d'en créer de nouveaux et contribue à leur formulation, diffusion et promotion, en étroite consultation avec les autres divisions, départements et bureaux régionaux⁸. Le personnel du Service s'acquitte de ces trois fonctions, sans se consacrer exclusivement à l'évaluation. Les amples responsabilités du Service en matière de politique couvrent la formulation des politiques opérationnelles générales (autres que celles qui concernent la gestion des finances, de l'administration, des achats ou des ressources humaines), l'analyse politique orientée vers l'avenir et le renforcement des capacités, ainsi que l'étude, en consultation avec les divisions, de la nécessité de créer ou de réviser des énoncés de politique⁸. Si le HCR a cherché à relier les politiques et l'évaluation en faisant coexister ces fonctions au sein du Service afin d'assurer que les résultats d'évaluation alimentent directement les travaux d'élaboration des politiques, cet agencement risque de produire un conflit d'intérêt, réel ou soupçonné, car le même Service contribue à la fois à l'élaboration des politiques et à l'évaluation de leur mise en œuvre. D'autres risques de conflit d'intérêt existent au HCR s'agissant des évaluations menées avec d'autres organismes; le Service y participe tant en partenaire d'évaluation qu'en entité du HCR chargée de coordonner les réponses de l'administration au nom de l'organisation.

27. En outre, si l'emplacement du Service au sein du Haut-Commissariat est opportun en ce qu'il favorise l'indépendance structurelle, son chef relève du Haut-Commissaire pour les questions de politique et du Haut-Commissaire adjoint pour les questions d'évaluation⁹. L'évaluation dépend ainsi directement de la hiérarchie responsable de la gestion des ressources (bien que le Haut-Commissaire adjoint soit chargé de sa supervision), ce qui pourrait en compromettre l'indépendance. Cette structure n'est pas en harmonie avec les bonnes pratiques d'autres organismes des Nations Unies. Au PAM et au PNUD, par exemple, le Directeur de l'évaluation rend compte au Directeur général et au Conseil d'administration sans relever d'autres hauts responsables.

28. Telle qu'elle se déroule actuellement, la planification des activités d'évaluation au HCR compromet également l'indépendance de la fonction car elle est largement motivée par la demande, en dépit du fait que le Service d'élaboration

⁸ Voir la politique d'évaluation du HCR, août 2010, p. 9.

⁹ Voir l'organigramme et la politique d'évaluation du HCR.

et d'évaluation des politiques jouisse d'une entière indépendance méthodologique dans la conception de ses évaluations. Aucun système de planification stratégique des activités axée sur les risques n'est en place qui permettrait d'établir, en consultation avec les grandes parties prenantes, la base d'une évaluation indépendante de l'efficacité, de l'utilité et de l'influence du HCR et des sujets présentant les risques les plus importants pour l'organisation et nécessitant donc une évaluation.

29. Si le Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire n'est pas l'organe directeur du HCR, il assume un rôle consultatif de poids et approuve le budget de l'organisation. Le Service d'élaboration et d'évaluation des politiques a adopté la bonne pratique de présenter au Comité exécutif un rapport annuel sur les activités de l'année (voir par exemple A/AC.96/1115). Cependant, les rapports d'évaluation eux-mêmes ne sont pas soumis au débat ni à l'examen; le Comité exécutif a un rôle purement consultatif et doit passer par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et la Cinquième Commission de l'Assemblée générale. Le HCR doit trouver le même équilibre entre ses rapports au Comité exécutif et ses rapports à ces autres organes.

30. D'après les membres du Comité exécutif, il est en effet nécessaire de renforcer l'indépendance de la fonction d'évaluation. La majorité de ses membres ayant participé à l'enquête (64 %) a indiqué qu'il devrait être chargé de garantir l'indépendance et l'impartialité des évaluations, et le même pourcentage a convenu qu'il devrait être chargé de veiller à ce que l'évaluation profite à la prise de décisions et à la gestion. Les membres du Comité exécutif ayant participé à l'enquête ont également fait observer qu'il faudrait consacrer plus de temps à examiner la question de l'évaluation et demandé que le Service d'élaboration et d'évaluation des politiques les tienne mieux informés du mécanisme général d'évaluation du HCR. Enfin, ils ont préconisé que le rapport annuel du Service comporte davantage d'informations tirées des évaluations, comme les conclusions relatives à l'efficacité, l'utilité et l'influence, et la manière dont les évaluations sont intégrées au programme d'activités du HCR et l'améliorent.

b) Crédibilité : la crédibilité de l'évaluation au HCR est entachée par les contraintes méthodologiques imposées à l'appréciation des résultats

31. Le critère de crédibilité émane des normes 5, 8, 9 et 11 du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation qui traitent de l'impartialité, de la qualité, des qualifications et de la déontologie requises pour l'évaluation. La crédibilité dépend des qualifications et de l'indépendance des évaluateurs et du degré de transparence du processus d'évaluation. Pour être crédibles, les évaluations doivent être impartiales, appliquer une méthode rigoureuse et présenter tant les réussites d'un programme que les difficultés rencontrées. L'avis de toutes les parties prenantes doit être pris en compte et, si des parties intéressées ont des opinions divergentes, celles-ci doivent apparaître dans l'analyse et le rapport d'évaluation (voir la norme 5 du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation). Pour être crédibles, les évaluations doivent aussi être conçues et planifiées selon des méthodes appropriées.

32. Si le personnel du Service d'élaboration et d'évaluation des politiques apporte un large éventail d'expérience opérationnelle pertinente, il a des compétences d'évaluation plus limitées. À l'ONU, la crédibilité des fonctions d'évaluation est garantie par l'expérience du personnel en la matière et ses aptitudes tant à effectuer des évaluations qu'à diriger des évaluateurs externes (consultants). Les organismes

qui pratiquent une politique de roulement veillent souvent à mettre en place un noyau de personnel qualifié; certains, comme le PAM, alliant une moitié d'effectif spécialisé en évaluation à une autre moitié spécialisée en programmes. Cela permet de garantir la crédibilité des évaluations tant sur le plan de la connaissance des programmes que sur celui des aptitudes à l'évaluation. Des orientations communes et des méthodes d'évaluation cohérentes renforcent également la crédibilité.

33. Si l'expérience de l'évaluation est exigée par le descriptif de la fonction du chef du Service d'élaboration et d'évaluation des politiques, elle ne l'est pas pour les autres administrateurs. Ces derniers sont des fonctionnaires en poste par roulement de quatre à cinq ans qui n'ont généralement pas de formation, d'expérience ni de compétences en matière d'évaluation. En raison de l'obligation de roulement des effectifs prévue par le règlement des ressources humaines du HCR, le Service n'a pas en la matière un effectif établi au siège. Le chef actuel du Service a donc dû former les administrateurs aux méthodes et approches de base de l'évaluation.

34. Les résultats d'enquêtes et d'entretiens attestent aussi du problème posé par le manque au HCR de personnel apte aux évaluations. Quatre bureaux de pays sur les sept ayant répondu à l'enquête les concernant ont indiqué nécessiter davantage de formation et de compétences en matière d'évaluation au niveau du pays. De même, le personnel principal interrogé au siège a confirmé qu'il y avait lieu de renforcer la méthodologie d'évaluation afin de mieux estimer les effets des activités du HCR sur le terrain.

35. Afin de compléter ses ressources en personnel, le Service d'élaboration et d'évaluation des politiques a aussi recouru à des consultants chevronnés en matière d'évaluation pour établir son plan de travail, malgré des ressources limitées à ce titre. Le budget d'environ 350 000 à 375 000 dollars consacré par le Service aux consultants est demeuré constant ces dernières années et n'a pas augmenté par rapport au budget global du HCR. Aussi, le recours aux consultants spécialistes de l'évaluation ne permet pas de pallier les qualifications limitées du personnel chargé de l'évaluation.

36. Le BSCI a conduit une méta-évaluation des 28 rapports établis en 2010 et 2011 par le Service d'élaboration et d'évaluation des politiques afin de déterminer s'ils respectaient les normes et règles de base du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation et d'en apprécier les qualités et défauts¹⁰. Les qualités générales de ces rapports étaient la présentation et l'argumentation d'ensemble étayant l'évaluation/l'étude, la circonscription de l'objet du rapport, l'inclusion de perspectives divergentes et la faisabilité des recommandations. Ces rapports étaient généralement bien écrits et structurés logiquement. Le Service a, par exemple, publié deux séries d'évaluations concernant la situation des réfugiés de longue durée et le phénomène des migrations mixtes. Pour la plupart, ces rapports étaient normalisés de sorte que le lecteur pouvait se familiariser avec leur structure et anticiper ainsi la lecture de l'ensemble des documents. De même, ils exposaient clairement les motifs de l'évaluation/étude et son importance au regard des intérêts stratégiques du HCR, invoquant souvent une nécessité constatée par le Haut-Commissaire.

¹⁰ La méta-évaluation est l'examen systématique des évaluations aux fins de déterminer la qualité de leur déroulement et de leurs résultats [Cooksy et Caracelli, « Quality, Context and Use: Issues in Achieving the Goals of Meta-evaluation » (2005)].

37. Présentant une forte disparité entre eux, les rapports examinés ont été moins bien notés sur la qualité, surtout en raison des limites méthodologiques entachant l'appréciation des résultats et des effets des programmes qui sont, il est vrai, difficiles à estimer, vu le mandat du HCR. Souvent, plutôt que de tirer des conclusions nettes sur les résultats des interventions du HCR, les rapports en soulignaient de façon générale les défis, contraintes ou problèmes. Même dans les rapports qui étaient nettement des évaluations, il n'était souvent pas possible de déterminer les résultats des activités de l'organisation. Il manquait à ces rapports des informations sur les critères d'évaluation, les méthodes de recueil des données et le cadre analytique. C'était particulièrement manifeste dans le cas des évaluations menées par le personnel du Service d'élaboration et d'évaluation des politiques et des équipes mixtes. Les rapports d'évaluation établis par des consultants externes dirigés par le personnel du Service, qui a aussi parachevé les évaluations, se sont avérés de meilleure qualité que ceux qui ont été établis par le personnel du Service et des équipes mixtes.

38. De même que pour les conclusions de la méta-évaluation, les parties prenantes du HCR ont fait état d'une évaluation insuffisante de son travail et de ses résultats concernant tous les aspects de son mandat, notamment ses activités de protection et de programme. La majorité des participants à l'enquête du Comité exécutif (55 %) a indiqué que le Service d'élaboration et d'évaluation des politiques avait été assez inefficace, et même très inefficace dans la communication de données factuelles aux fins de la prise de décisions, et certains ont préconisé qu'il soit tenu compte des résultats d'évaluation dans les programmes d'activité du HCR. Certains de ces participants ont aussi déclaré que les évaluations du HCR devraient développer plus clairement leurs résultats et conclusions. De plus, les cadres du siège ont indiqué un manque de solidité dans l'évaluation des résultats et effets des activités du HCR sur le terrain et un manque de preuves étayant les évaluations sur la rentabilité et l'efficacité du HCR. Sur les sept participants de bureaux de pays, deux ont indiqué que les rapports d'évaluation du HCR ne communiquaient aux cadres l'évaluation des résultats enregistrés que dans une faible mesure, voire pas du tout, et quatre ont indiqué qu'ils ne le faisaient que dans une certaine mesure. La majorité des participants (quatre sur sept) a indiqué que les rapports d'évaluation ne donnaient que dans une faible mesure aux parties prenantes l'occasion de présenter leur appréciation des activités du HCR au titre de son mandat.

c) Utilité : l'exploitation limitée des évaluations et le peu de suite donnée aux recommandations compromettent l'apprentissage et la responsabilisation

39. Le critère de l'utilité est tiré des normes 1, 2, 8, 10 et 12 du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation qui portent sur la définition, la responsabilité, la qualité, la transparence, la consultation et le suivi de l'évaluation. L'utilité dépend de la clarté et de la concision des résultats d'évaluation considérés comme pertinents et utiles et qui ont une influence sur la prise de décisions, notamment par un suivi systématique. Afin de garantir l'utilité maximale des rapports d'évaluation, il convient d'établir des procédures claires de suivi et d'application des recommandations, avec des calendriers fixes de vérification de l'état d'avancement de leur mise en œuvre. À l'ONU, il est courant que les fonctions d'évaluation, notamment celles du PNUD et du PAM, suivent des procédures bien définies pour la suite que l'administration doit donner aux rapports d'évaluation et qu'elles bénéficient d'un espace de discussion des rapports, comme par exemple l'organe directeur.

40. Il n'existe actuellement au HCR aucun mécanisme régulier et systématique permettant de discuter des résultats d'évaluation, et de suivre l'effet des recommandations y figurant¹¹. Cette situation sape l'utilité des rapports d'évaluation, tant au siège que sur le terrain, et elle compromet gravement l'apprentissage et la responsabilisation. Ces rapports manquent de suivi systématique par la direction, le personnel ou le Comité exécutif du HCR, et la direction ne leur donne aucune réponse officielle. Il n'existe pas non plus de mécanisme officiel permettant de tenir compte des résultats et conclusions des évaluations. En outre, si les rapports sont publiés au site Web du HCR, il n'existe pas de mécanisme officiel permettant de tirer les enseignements découlant des évaluations ni de les intégrer aux processus et programmes de travail de l'organisation. Près de la moitié des membres du Comité exécutif ayant participé à l'enquête (46 %) ont indiqué qu'il devrait garantir la prise en compte systématique des résultats, conclusions et recommandations des évaluations.

41. Il manque également au HCR une méthode systématique de suivi de la mise en œuvre des recommandations. Il n'existe pas de mécanisme officiel permettant de vérifier si les recommandations sont respectées et aucune personne ni entité n'est chargée de leur mise en œuvre. Le personnel interrogé au siège et sur le terrain a largement reconnu qu'il convenait de remédier à cette déficience. En outre, la majorité des membres du Comité exécutif ayant participé à l'enquête et donné une opinion sur la question (56 %) a déclaré que le HCR était assez et même très inefficace s'agissant du suivi de l'intégration des résultats, conclusions et recommandations dans ses activités. La même majorité (56 %) a également indiqué être assez insatisfaite et même très insatisfaite du suivi des recommandations par le Service de l'élaboration et de l'évaluation des politiques. De fait, les procédures de suivi des évaluations étaient la composante de la fonction d'évaluation actuelle qui, à l'unanimité, a reçu les notes les plus basses des membres du Comité exécutif. Sans suivi approprié des évaluations, il restera difficile d'apprécier l'influence de l'organisation et son optimisation des ressources.

42. Créé en juin 2012, le Comité de déontologie et d'application du principe de responsabilité du HCR a la possibilité de remédier à cette faiblesse du suivi. Il doit renforcer la responsabilisation de l'organisation et de son personnel et constituer l'organe interne central chargé de fixer les priorités de l'application des recommandations d'audit, d'évaluations, d'inspections et de rapports spéciaux, et d'en surveiller la mise en œuvre. Le personnel interrogé au siège et sur le terrain considérait également ce comité comme un organe susceptible de promouvoir la gestion des connaissances en traduisant en politiques et programmes les enseignements tirés des évaluations. Ce comité n'ayant été que récemment établi, il reste encore à déterminer s'il sera en mesure de remédier à certains des défauts du suivi des évaluations recensés par le présent examen.

¹¹ Le HCR indique que, depuis l'examen du BSCI, il a introduit un critère de réponse de l'administration qui, cependant, n'était pas encore en vigueur au moment de l'examen.

C. Le HCR ne possède pas de fonctions d'évaluation centralisée et décentralisée semblables à celles des autres organismes des Nations Unies qui ont une forte présence sur le terrain

43. La plupart des opérations du HCR se déroulant sur le terrain, hors siège, une fonction d'évaluation comprenant des éléments centralisés et décentralisés faciliterait l'évaluation de ses travaux à tous les niveaux : sur le terrain, dans la région et au siège. La fonction d'évaluation centralisée doit avoir un champ d'application assez large et porter sur les travaux réalisés au niveau mondial, à l'échelle de l'organisation. Elle doit être assurée par un service qui n'a aucun lien avec les opérations de protection et les activités de programme, et l'entité évaluatrice n'est pas chargée de produire les résultats à évaluer. L'évaluation centralisée examine des questions stratégiques intersectorielles intéressant l'ensemble de l'organisation. Elle doit également contrôler, de façon indépendante, la qualité des évaluations décentralisées et définir les critères leur servant de référence. En général, elle est assurée depuis le siège.

44. L'évaluation décentralisée a, quant à elle, une portée plus restreinte. Elle est assurée au niveau local, y compris dans les bureaux de pays et les bureaux régionaux, et bénéficie d'un appui au niveau du siège pour appuyer et coordonner les exercices d'évaluation décentralisée, consolider les résultats et en rendre compte le cas échéant. Elle est intégrée aux activités de programme, dont elle est chargée d'évaluer les résultats, et porte sur des questions prioritaires spécifiques aux programmes des bureaux de pays et aux bureaux régionaux. Ces évaluations décentralisées permettent d'obtenir des résultats significatifs au niveau local, ce qui permet de faire évoluer les politiques nationales. En général, elles examinent les activités des bureaux régionaux ou locaux au niveau opérationnel liés de près à la division du siège correspondant à l'objet de l'évaluation.

45. Plusieurs critères doivent être remplis pour renforcer la crédibilité de la fonction d'évaluation décentralisée, conformément aux pratiques optimales mises en place par les autres entités opérationnelles des Nations Unies. D'abord, il faut un cadre d'assurance qualité. Comme c'est le cas au PNUD et au Fonds des Nations Unies pour la population, cette fonction relève normalement du dispositif d'évaluation centralisée, qui établit un rapport annuel sur le contrôle qualité des évaluations décentralisées. Il faut aussi des normes et procédures organisationnelles communes ainsi qu'une formation aux principes fondamentaux régissant la conduite des évaluations à l'intention du personnel décentralisé, afin d'améliorer l'homogénéité et la fiabilité des évaluations entre les différents bureaux de pays et bureaux régionaux. Il faut enfin des procédures de planification du travail afin d'assurer la régularité et la coordination de la programmation des évaluations décentralisées, ce qui, en général, relève du service au siège chargé des activités sur le terrain.

46. Pour les autres organismes du système des Nations Unies disposant de fonctions d'évaluation centralisée et décentralisée, deux difficultés sont : a) la nécessité de définir clairement la portée des exercices entrepris dans le cadre de ces deux types d'évaluation, y compris leurs responsabilités et rôles respectifs; et b) la nécessité de mettre en place une fonction d'évaluation complète et intégrée afin d'harmoniser les exercices d'évaluation au sein de l'organisation. Ces deux problèmes ont été réglés en établissant des politiques d'évaluation claires et

précises, des mécanismes de coordination et des communications claires et régulières.

47. Le HCR ne disposant d'aucune fonction d'évaluation décentralisée régulière et systématique, il a peu de données d'évaluation sur l'exécution de ses programmes de pays, notamment ses activités de protection, d'assistance et de mise en place de solutions durables. À l'occasion de la mission effectuée par des spécialistes aux bureaux du HCR au Kenya, on a constaté que les résultats obtenus par chaque bureau de pays ne faisaient l'objet d'aucune évaluation régulière et systématique pouvant fournir des renseignements utiles pour prendre des décisions concernant les futures programmations par pays, et plus particulièrement l'orientation générale, les priorités stratégiques, les activités essentielles et les effets qu'elles ont sur les conditions de vie des bénéficiaires.

48. Les activités d'évaluation décentralisées menées par le HCR sont en général mises en place de façon ponctuelle à la discrétion des directeurs des bureaux de pays. Leur champ d'application, leur calendrier et leurs fonctions varient également. Sur les neuf bureaux de pays ayant répondu à l'enquête, quatre ont affirmé avoir procédé à une évaluation ces deux dernières années. On notera en particulier que les évaluations en temps réel sont mises en place par le Service d'élaboration et d'évaluation des politiques en fonction des besoins, sous la direction du Haut-Commissaire assistant (Opérations), face aux situations d'urgence. Il existe actuellement une volonté d'harmoniser les procédures les régissant. Dans certains cas, ces évaluations sont réalisées dans le cadre d'exercices interinstitutions dont l'objectif est de présenter un instantané des activités d'encadrement afin de mesurer les progrès accomplis et de mettre en avant les problèmes qui exigent une intervention immédiate au niveau opérationnel.

49. La procédure d'établissement de rapports sur l'exécution des programmes actuellement mise en place à l'échelle nationale pourrait enrichir et appuyer une fonction d'évaluation décentralisée plus systématique. Elle est en grande partie intégrée au cycle de programmation annuel ainsi qu'aux impératifs de suivi et de rapports s'y rattachant. Les rapports sur l'exécution des programmes fournissent en effet des renseignements utiles sur les activités de programmation et les progrès accomplis vers les résultats fixés. Par exemple, le bureau de Kakuma (Kenya) entreprend chaque année, avec la participation de ses partenaires d'exécution et des bénéficiaires, un examen des résultats des activités du HCR.

50. En outre, les capacités actuelles de la Division de l'appui aux programmes et de la gestion et de la Division des services de protection internationale pourraient être mieux exploitées pour renforcer la fonction d'évaluation décentralisée. Stratégiquement, il serait possible de tirer parti des activités et ressources existantes pour mettre sur pied une structure d'évaluation décentralisée plus systématique en renforçant les fonctions d'évaluation de ces deux divisions.

51. Le HCR pourrait prendre exemple sur plusieurs organismes des Nations Unies pour créer ses fonctions d'évaluation centralisée et décentralisée. Ainsi, le PAM¹² dispose d'une fonction d'évaluation centralisée basée au siège et chargée de conduire des évaluations stratégiques de portée mondiale, et une fonction décentralisée assurée par les bureaux de pays ou les bureaux régionaux, selon les mêmes normes que celles de la fonction centralisée, et portant sur les activités de

¹² Voir Politique d'évaluation du PAM, 2008, par. 18.

pays¹³. Le PAM conduit toute une série d'évaluations dans le cadre de ses fonctions centralisée et décentralisée :

- Évaluations stratégiques : de portée mondiale, elles analysent des questions stratégiques qui touchent l'ensemble du PAM (fonction centralisée);
- Évaluations des politiques : elles examinent dans quelle mesure les politiques du PAM permettent d'atteindre les objectifs fixés (fonctions centralisée et décentralisée);
- Évaluations des dossiers de projets au niveau des pays : elles aident les bureaux de pays à évaluer leurs dossiers de projets et les effets sur les bénéficiaires (fonction décentralisée);
- Évaluations des effets : elles analysent en détail les effets des activités du PAM sur leurs bénéficiaires (fonction centralisée);
- Évaluations des opérations : elles examinent l'utilité, la performance et l'efficacité des opérations (fonctions centralisée et décentralisée);
- Évaluations conjointes : elles sont menées avec les services d'évaluation d'autres organisations et portent sur les points ci-dessus¹⁴.

52. Le PNUD est, lui aussi, doté de fonctions d'évaluation centralisée et décentralisée. Selon le paragraphe 17 de sa politique d'évaluation, il a deux types d'évaluation, à savoir des évaluations indépendantes (centralisées), menées par le Bureau de l'évaluation, et des évaluations décentralisées demandées par les groupes chargés des programmes et conduites par des experts externes indépendants. D'après cette politique, le Bureau de l'évaluation veille au bon déroulement des exercices d'évaluation en ce qui concerne la planification des évaluations indépendantes et la conduite des évaluations thématiques et des évaluations programmatiques (ou évaluations des résultats des activités de développement) et fait en sorte que les évaluations apportent un éclairage stratégique sur les résultats du PNUD et permettent d'alimenter la prise de décisions. Tous les rapports des évaluations indépendantes sont présentés, avec le descriptif de programme de pays, au Conseil d'administration du PNUD. La fonction d'évaluation centralisée définit les normes concernant la planification, le déroulement et l'utilisation des évaluations décentralisées, et en contrôle la qualité. Les évaluations décentralisées, demandées par les bureaux régionaux et les bureaux de pays, s'intéressent, quant à elles, aux résultats des programmes au niveau local. Le Bureau de l'évaluation a créé la base de données du Centre de gestion en ligne des évaluations, qui contient les plans d'évaluations des programmes de pays. Tous les rapports rédigés en application de ces plans d'évaluation sont examinés par le Bureau de l'évaluation, qui, dans le cadre de son rapport annuel au Conseil d'administration du PNUD, rend compte du respect des plans d'évaluation et de la qualité des évaluations décentralisées. Tous les rapports d'évaluation du PNUD et les réponses de la direction sont disponibles au site Web du Centre de gestion en ligne des évaluations/PNUD.

¹³ Ibid., par. 13 et 21.

¹⁴ Voir <http://www/wfp/org/about/evaluation> et Politique d'évaluation du PAM, WFP/EB.2/2008/4-A.

VI. Conclusion

53. Au vu des obstacles de taille auxquels se heurte le HCR et des effets directs de son travail sur la vie des gens, il est primordial de conduire des évaluations factuelles – certes difficiles – des programmes et de leurs résultats pour orienter la prise de décisions dans la conception et la mise en œuvre des programmes. Le HCR doit savoir si ses activités sont efficaces et rentables ainsi que les modifications qu’il peut apporter à son fonctionnement pour produire des résultats encore plus importants. À cette fin, il doit se doter d’une fonction d’évaluation fiable, solide et exhaustive. Le Service d’élaboration et d’évaluation des politiques a joué un rôle essentiel pour l’organisation mais son mandat et ses moyens actuels ne lui ont pas permis de satisfaire pleinement les besoins d’évaluation changeants du HCR.

54. Le HCR doit avant tout déterminer le rôle qu’il veut que la fonction d’évaluation joue dans l’organisation. La direction devra alors défendre cette fonction et veiller à créer un environnement propice à la conduite des évaluations. Cela passera en grande partie par la mise en place et la promotion, au HCR, d’une culture de l’évaluation qui permettra de voir en cette fonction une valeur ajoutée au travail de l’organisation et une valorisation de ses résultats, des effets de ses activités sur les conditions de vie des bénéficiaires et de leur bon rapport qualité-prix.

55. Le HCR doit prendre plusieurs mesures importantes pour renforcer sa fonction d’évaluation. D’abord, la tenue d’un débat plus explicite et détaillé indiquant la place de l’évaluation dans le mandat global du HCR, les résultats et objectifs à atteindre permettrait de renforcer les exercices d’évaluation en définissant l’apport qu’on en attend à la production de ces résultats. La politique d’évaluation doit couvrir spécifiquement toutes ces questions. Les évaluations du HCR doivent répondre à trois grandes questions : fait-on ce qu’il faut? le fait-on bien? et le fait-on à une échelle suffisante?

56. Le HCR aurait besoin d’un système solide groupant les fonctions d’évaluation centralisée et décentralisée. La fonction centralisée doit être réalisée indépendamment de ceux qui s’occupent des activités de programme et des résultats à évaluer, et examiner les questions stratégiques intéressant toute l’organisation. La fonction décentralisée doit avoir un champ d’application plus restreint et être intégrée aux activités de programme. Le HCR peut, de façon plus stratégique, tirer parti des ressources et activités de la Division de l’appui aux programmes et de la gestion et de la Division des services de protection internationale afin de renforcer et d’harmoniser les évaluations décentralisées.

57. Investir dans des systèmes axés sur les résultats permettrait de revigorer la fonction d’évaluation dans le cadre d’un système intégré de suivi et d’évaluation. Le vaste système axé sur les résultats, qui adopte une démarche logique de planification, de gestion et d’examen factuel du cycle de programmation annuel ainsi que de collecte de données s’y rapportant et auquel la direction du HCR a consacré, depuis 2006, beaucoup d’attention et une enveloppe de plusieurs millions de dollars, est un élément important qui devrait être intégré dans un système d’évaluation plus large.

58. Renforcer la fonction d’évaluation du HCR pour améliorer les résultats, les progrès et la responsabilité de l’organisation demandera du temps, une stratégie et

une vision à long terme ainsi qu'une impulsion vigoureuse. À cette fin, le BSCI a formulé cinq recommandations importantes.

VII. Recommandations

Recommandation 1 (résultat A)

59. Le HCR doit créer, au siège, une unité d'évaluation spécialisée distincte, chargée de conduire des évaluations stratégiques programmatiques et intersectorielles du HCR. Trois critères sont à prendre en compte :

- a) L'unité doit être indépendante de toute autre activité de programme;
- b) L'unité ne doit être chargée que de l'évaluation et ne pas se voir confier d'autres tâches, comme par exemple l'élaboration de politiques;
- c) L'unité doit avoir l'indépendance nécessaire concernant l'organisation des évaluations (planification, conduite et rapports).

60. Plusieurs possibilités s'offrent au HCR, qui peut choisir soit de maintenir la fonction d'évaluation au sein du Service d'élaboration et d'évaluation des politiques en créant une unité d'évaluateurs distincte sans autres fonctions; soit de déplacer la fonction d'évaluation au Bureau de l'Inspecteur général, soit de créer une unité à part entière relevant directement du Haut-Commissaire.

61. Le HCR a partiellement souscrit à cette recommandation.

Recommandation 2 (résultats A et C)

62. Le HCR doit réviser sa politique d'évaluation afin de mettre en place un cadre adapté à l'application de la fonction d'évaluation dans l'organisation et remédier notamment aux problèmes ici recensés. Cette politique doit en particulier :

- a) Expliciter le concept de la fonction d'évaluation et son rôle dans le contexte spécifique du HCR;
- b) Établir un système comprenant des fonctions d'évaluation centralisée, au niveau du siège, et décentralisée, sur le terrain aux niveaux régional et national, reposant sur une stratégie claire de complémentarité et de synergie entre ces deux fonctions;
- c) Définir plus nettement les rôles, responsabilités et objectifs respectifs des fonctions d'évaluation centralisée et décentralisée;
- d) Préciser les filières à suivre pour rendre compte des évaluations et envisager notamment un examen direct par le Comité exécutif des rapports d'évaluations stratégiques;
- e) Définir une procédure régulière et systématique de planification des évaluations, fondée sur le cadre logique de l'organisation, valable pour toutes les activités du HCR, les demandes ponctuelles, les mandats et les évaluations réalisées avec d'autres organismes ou bureaux des Nations Unies.

63. Le HCR a accepté cette recommandation.

Recommandation 3 (résultat B)

64. Le HCR doit évaluer ses résultats de façon plus rigoureuse et efficace en établissant pour ce faire des procédures et des méthodes, et notamment :

- a) Rédiger le cahier des charges de la fonction d'évaluation en y précisant les critères à respecter, les questions à examiner, les méthodes de collecte des données et le modèle à suivre pour concevoir les évaluations;
- b) Établir des méthodes d'évaluation permettant de juger l'efficacité et les effets des activités du HCR sur le terrain;
- c) Élaborer une procédure d'établissement de rapports visant à rendre compte clairement et directement des résultats obtenus par le HCR.

65. Le HCR a accepté cette recommandation.

Recommandation 4 (résultat B)

66. Le HCR doit mettre en place une procédure régulière et systématique de suivi des recommandations issues des évaluations. Il doit en particulier :

- a) Établir des mécanismes nets pour susciter une réponse de la direction à toutes les évaluations;
- b) Exiger qu'un plan d'action précisant le calendrier et les modalités d'application des recommandations soit établi pour chaque évaluation;
- c) Instaurer des procédures pour que l'application des recommandations fasse l'objet d'un suivi périodique et régulier;
- d) Créer un mécanisme de responsabilisation net pour l'application des recommandations.

67. Le HCR a accepté cette recommandation.

Recommandation 5 (résultat C)

68. Le HCR doit établir une stratégie pour renforcer les évaluations décentralisées sur le terrain. Cette stratégie intéressait :

- a) Les procédures et mécanismes nécessaires à la mise en place d'une évaluation régulière et systématique aux niveaux régional et national;
- b) Le meilleur moyen de tirer parti des capacités actuelles de la Division de l'appui aux programmes et de la gestion et de la Division des services de protection internationale;
- c) La taille et la nature des activités de programme de pays qu'on vise en créant une fonction d'évaluation au niveau national;
- d) Les moyens d'inculquer une culture de l'évaluation aux directeurs de programme sur le terrain;
- e) Les rôles et responsabilités respectifs des fonctions d'évaluation centralisée et décentralisée;
- f) La manière et le lieu de l'intégration des fonctions d'évaluation centralisée et décentralisée dans le cycle de programmation du HCR.

69. Le HCR a accepté cette recommandation.

Le Secrétaire général adjoint
aux services de contrôle interne
(*Signé*) Carman L. **Lapointe**
22 mars 2013

Annexe*

Mémorandum daté du 20 mars 2013, adressé à la Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne par le Haut-Commissaire adjoint des Nations Unies pour les réfugiés

Réponse du HCR à l'examen de sa capacité d'évaluation par le BSCI

1. Le HCR prend bonne note de l'examen de sa capacité d'évaluation par le BSCI mais conteste certains aspects du rapport :

La capacité d'évaluation actuelle du HCR ne satisfait pas pleinement aux normes et règles du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation en ce qui concerne l'indépendance, la crédibilité et l'utilité; sa crédibilité est en particulier entachée par les contraintes méthodologiques imposées à l'appréciation des résultats.

Réponse :

Contrairement à ce que laisse entendre le rapport du BSCI, les fonctions d'évaluation des différents organismes des Nations Unies n'ont pas une structure homogène. Le Service d'élaboration et d'évaluation des politiques du HCR est une structure unifiée et entièrement indépendante quant aux méthodes employées. De plus, la politique d'évaluation du HCR empêche la direction de s'immiscer dans les conclusions et recommandations des évaluations. Le HCR ne pense pas qu'une fonction d'évaluation axée sur la demande soit moins indépendante, au contraire : les évaluations ainsi conduites ont plus de chances d'être axées sur les opérations et les questions qui ont une importance stratégique pour l'organisation et qui se caractérisent par un niveau de risque élevé. Un examen approfondi des évaluations menées par le Service d'élaboration et d'évaluation des politiques montrerait que la direction ne demande jamais au Service d'évaluer les activités qu'elle considère réussies. Au contraire, les évaluations sont souvent commandées pour remédier aux difficultés et aux faiblesses organisationnelles.

L'organisation rejette l'idée que ses évaluations actuelles manquent de rigueur et ne se concentrent pas sur l'efficacité et les résultats des interventions du HCR. De plus, les commentaires positifs faits au Service d'élaboration et d'évaluation des politiques et au Cabinet par les membres du Comité exécutif, les autres organismes des Nations Unies, les organisations non gouvernementales et les autres membres de la communauté humanitaire ainsi que leurs bonnes relations infirment les observations du BSCI qui remettent en cause la crédibilité de la fonction d'évaluation au HCR. On notera en particulier que d'importants donateurs ont été constamment favorables au Service et à son action.

* Dans la présente annexe, le BSCI présente le texte intégral des observations du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, conformément à la pratique instaurée en application de la résolution 64/263 de l'Assemblée générale, qui fait sienne la recommandation du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit.

2. Le HCR prend note avec satisfaction des recommandations formulées dans cet examen et souhaite y apporter les observations suivantes :

Recommandation 1 (résultat A)

Le HCR doit créer, au siège, une unité d'évaluation spécialisée distincte, chargée de conduire des évaluations stratégiques, programmatiques et intersectorielles du HCR. Trois critères sont à prendre en compte :

- a) L'unité doit être indépendante de toute autre activité de programme;
- b) L'unité ne doit pas être chargée de l'évaluation et ne pas se voir confier d'autres tâches, comme par exemple l'élaboration de politiques;
- c) L'unité doit disposer de l'indépendance nécessaire concernant l'organisation des évaluations (planification, conduite et rapports).

Plusieurs possibilités s'offrent au HCR, qui peut choisir soit de maintenir la fonction d'évaluation au sein du Service d'élaboration et d'évaluation des politiques en créant une unité d'évaluation distincte sans autres fonctions; soit de déplacer la fonction d'évaluation au Bureau de l'Inspecteur général; soit de créer une unité à part entière relevant directement du Haut-Commissaire.

Recommandation 1 : le HCR souscrit en partie à cette recommandation et fait les observations suivantes :

Le HCR estime que l'évaluation et l'analyse des politiques sont des fonctions indissociables. Il attache de plus une grande importance à l'indépendance organisationnelle pour la planification, et la conduite et les rapports des évaluations et convient que les capacités et ressources dont il a besoin pour les conduire doivent être proportionnelles à son budget annuel. Toutefois, dans le contexte de l'avenir de la fonction de contrôle du HCR et des options proposées par le BSCI dans son rapport, de nouvelles analyses et réflexions internes sont nécessaires avant de pouvoir décider de la voie à suivre.

Recommandation 2 (résultats A et C)

Le HCR doit réviser sa politique d'évaluation afin de mettre en place un cadre adapté à l'application de la fonction d'évaluation dans l'organisation et remédier notamment aux problèmes mis en avant dans le présent document. Cette politique doit en particulier :

- a) Expliciter le concept de la fonction d'évaluation et son rôle dans le contexte spécifique du HCR;
- b) Établir un système comprenant des fonctions d'évaluation centralisée, au niveau du siège et décentralisée, sur le terrain aux niveaux régional et national, reposant sur une stratégie claire de complémentarité et de synergie entre ces deux fonctions;
- c) Définir plus nettement les rôles, responsabilités et objectifs respectifs des fonctions d'évaluation centralisée et décentralisée;

d) Préciser les filières à suivre pour rendre compte des évaluations et envisager notamment un examen direct par le Comité exécutif des rapports d'évaluations stratégiques;

e) Définir une procédure régulière et systématique de planification des évaluations, fondée sur le cadre logique de l'organisation, valable pour toutes les activités du HCR, les demandes ponctuelles, les mandats et les évaluations réalisées conjointement avec d'autres organismes ou bureaux du système des Nations Unies.

Recommandation 2 : le HCR accepte la recommandation et continuera de rendre périodiquement compte au Comité exécutif des évaluations importantes d'ordre stratégique.

Recommandation 3 (résultat B)

Le HCR doit évaluer ses résultats de façon plus rigoureuse et efficace en établissant pour ce faire des procédures et des méthodes, et notamment :

a) Rédiger le cahier des charges de la fonction d'évaluation en y précisant les critères à respecter, les questions à examiner, les méthodes de collecte des données et le modèle à suivre pour concevoir les évaluations;

b) Établir des méthodes d'évaluation permettant de juger l'efficacité et les effets des activités du HCR sur le terrain;

c) Élaborer une procédure d'établissement de rapports visant à rendre compte clairement et directement des résultats obtenus par le HCR.

Recommandation 3 : le HCR accepte cette recommandation.

Recommandation 4 (résultat B)

Le HCR doit mettre en place une procédure régulière et systématique de suivi des recommandations issues des évaluations. Il doit en particulier :

a) Établir des mécanismes nets pour susciter une réponse de la direction à toutes les évaluations;

b) Exiger qu'un plan d'action précisant le calendrier et les modalités d'application des recommandations soit établi pour chaque évaluation;

c) Instaurer des procédures pour que l'application des recommandations fasse l'objet d'un suivi périodique et régulier;

d) Créer un mécanisme de responsabilisation net pour l'application des recommandations.

Recommandation 4 : le HCR accepte cette recommandation et, à cet égard, exige désormais que la direction apporte une réponse aux évaluations; le nouveau Comité de contrôle interne et de conformité y veillera.

Recommandation 5 (résultat C)

Le HCR doit établir une stratégie pour renforcer les évaluations décentralisées sur le terrain. Cette stratégie intéresserait :

- a) Les procédures et mécanismes nécessaires à la mise en place d'une évaluation régulière et systématique aux niveaux régional et national;
- b) Le meilleur moyen de tirer parti des capacités actuelles de la Division de l'appui aux programmes et de la gestion et de la Division des services de protection internationale;
- c) La taille et la nature des activités de programme de pays qu'on vise en créant une fonction d'évaluation au niveau national;
- d) Les moyens d'inculquer une culture de l'évaluation aux directeurs de programme sur le terrain;
- e) Les rôles et responsabilités respectifs des fonctions d'évaluation centralisée et décentralisée;
- f) La manière et le lieu de l'intégration des fonctions d'évaluation centralisée et décentralisée dans le cycle de programmation du HCR.

Recommandation 5 : le HCR accepte la recommandation mais estime que, vu ses incidences en matière de ressources et de capacités, la création d'une fonction d'évaluation décentralisée doit être envisagée comme un processus à long terme. Il faudra renforcer les compétences et les capacités en vue d'assurer un contrôle de la qualité et un suivi régulier de la fonction d'évaluation décentralisée.