Nations Unies E/AC.51/2016/3

Conseil économique et social

Distr. générale
24 mars 2016
Français
Original : anglais

Comité du programme et de la coordination
Cinquante-sixième session
Session d'organisation, 21 avril 2016
Session de fond, 31 mai-24 juin 2016
Point 3 c) de l'ordre du jour provisoire*
Questions relatives au programme : évaluation

Examen triennal de l'application des recommandations formulées à l'issue de l'évaluation du programme du Bureau de la coordination des affaires humanitaires

Rapport du Bureau des services de contrôle interne

Résumé

Le présent rapport du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) est soumis conformément à la décision prise par le Comité du programme et de la coordination à sa vingt-deuxième session « d'examiner tous les trois ans l'application des décisions prises par le Comité, sur base d'évaluations approfondies » (voir A/37/38, par. 362). L'objectif de cet examen triennal était de déterminer la mesure dans laquelle les cinq recommandations formulées par le BSCI à l'issue de son évaluation du programme du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) avaient été mises en œuvre.

Les recommandations du BSCI portaient sur divers aspects de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience de l'OCHA dans l'exécution de son mandat. À sa cinquante-troisième session, le Comité du programme et de la coordination a recommandé à l'Assemblée générale de prendre note du rapport du BSCI sur l'évaluation du Bureau de la coordination des affaires humanitaires. L'examen triennal a permis de constater que l'ensemble des cinq recommandations avaient été mises en œuvre. D'après certaines indications préliminaires, il est apparu aussi que l'application par l'OCHA des recommandations avait eu des retombées positives dans la pratique.

* E/AC.56/2016/1.

16-04926 (F) 110416 110416

Merci de recycler

La recommandation 1 visait à définir et à préciser les rôles et responsabilités concernant les activités de l'OCHA dans les domaines de la préparation aux situations d'urgence et de la réduction des risques de catastrophe, tant au sein du programme lui-même que par rapport au grand nombre d'autres partenaires humanitaires avec lesquels il coordonne ses travaux. L'OCHA a mis en œuvre les dimensions à la fois internes et externes de cette recommandation. Sur le plan interne, il a procédé à une évaluation afin de mieux définir ses particularités organisationnelles générales dans ces domaines et de préciser les rôles et les responsabilités de ses diverses unités administratives. Sur le plan externe, l'OCHA a œuvré, dans le cadre de l'Équipe spéciale du Comité permanent interorganisations sur la préparation aux situations d'urgence et la résilience en vue de l'élaboration d'un cadre commun pour la préparation aux catastrophes, qui a été approuvé en 2013 par la Stratégie internationale de prévention des catastrophes et le Groupe des Nations Unies pour le développement. Selon des indications préliminaires, le Cadre commun a eu des retombées positives.

La recommandation 2 avait trait à la nécessité pour l'OCHA d'établir un mécanisme de déploiement rapide de renforts de haut niveau, de manière à optimiser l'adéquation temporelle et l'efficacité de ses interventions dès le début d'une situation d'urgence. L'OCHA a mis en œuvre cette recommandation en 2013 grâce à plusieurs initiatives prises dans le cadre du programme et en collaboration avec ses partenaires interorganisations. Toutes ces initiatives auraient donné des résultats positifs, renforçant la capacité du Bureau de mobiliser rapidement le personnel technique et d'encadrement ayant les compétences requises pour répondre aux situations d'urgence de niveau 3. Par ailleurs, le Mécanisme d'intervention rapide interorganisations favorisait une compréhension commune par les organismes membres du Comité permanent interorganisations des besoins de déploiement en renfort dans les situations d'urgence de niveau 3, et la prise, par ces organismes, d'engagements clairs à cet égard.

La recommandation 3 concernait le rôle de chef de file incombant à l'OCHA dans la coordination de l'évaluation par le système humanitaire de son efficacité collective dans la mise en œuvre du programme de transformation, principale initiative de réforme des politiques humanitaires entreprise au cours de la période couverte par l'évaluation du BSCI. Pour donner suite à cette recommandation, l'OCHA a encouragé la mise en place de mécanismes pour le suivi de la mise en œuvre du programme de transformation, la collecte de données pertinentes au niveau des pays et la promotion d'une action collective en réponse aux informations reçues des pays. Il a choisi de ne pas entreprendre une action facultative suggérée dans la recommandation 3, à savoir l'achèvement d'une évaluation interorganisations du programme de transformation, mais a indiqué qu'il avait piloté ou soutenu de multiples examens interorganisations. À son avis, ces actions avaient bien donné suite à l'objectif principal de la recommandation. Toutefois, avec la nouvelle vague de réformes que suscitera probablement le Sommet mondial sur l'action humanitaire de mai 2016, l'aspect de la recommandation associé à l'évaluation interorganisations revêt désormais une importance accrue, car ce sera l'occasion pour le système humanitaire de tirer les leçons du passé afin de mieux façonner son avenir collectif.

La recommandation 4 mettait l'accent sur la nécessité pour l'OCHA, en tant que gestionnaire des principaux véhicules de financement du système humanitaire, de renforcer les dispositifs de suivi, de communication et d'évaluation des résultats. Pour mettre en œuvre cette recommandation, l'OCHA a instauré en 2015 un cadre

général pour les fonds de financement communs au niveau des pays, éliminant ainsi la distinction entre les fonds d'intervention d'urgence et fonds humanitaires communs et a publié ultérieurement une directive de politique générale et un manuel d'instructions opérationnelles pour les fonds de financement communs. Il a également déployé d'autres outils, tels que le système de gestion des subventions, plateforme en ligne qui doit être utilisée obligatoirement depuis 2014 pour la gestion du cycle de vie complet des subventions pour tous les fonds de financement communs; un cadre de résultats et de responsabilisation; et de nombreuses initiatives pour soutenir ce cadre. L'OCHA a également adressé des messages standard dans le cadre de la communication officielle du Coordonnateur des secours d'urgence concernant l'allocation des ressources, pour rappeler aux organismes bénéficiaires du Fonds central pour les interventions d'urgence la responsabilité qui leur incombe de partager les informations voulues avec le coordonnateur des opérations humanitaires et le coordonnateur résident. Il a été considéré que toutes ces actions s'étaient traduites par des changements positifs – par exemple, grâce à la rationalisation des procédures, la clarification des directives et des attentes et l'amélioration des rapports d'exécution.

La recommandation 5 traitait de la nécessité pour l'OCHA de collaborer plus étroitement avec ses partenaires pour améliorer les modalités des évaluations interorganisations communes. Pour donner suite à cette recommandation, l'OCHA a proposé et mis au point en consultation avec ses partenaires un nouveau mécanisme d'évaluation interorganisations des situations d'urgence de grande ampleur à l'échelle du système. Ce mécanisme a été examiné et approuvé par le Comité permanent interorganisations en 2013, et des directives ont été élaborées par le Groupe de pilotage mis en place à cet effet en 2014. Les directives définissent un ensemble de modalités opérationnelles types pour les évaluations interorganisations des situations d'urgence de grande ampleur à l'échelle du système (concernant notamment les seuils de déclenchement, les calendriers et les procédures), d'approches méthodologiques et de dispositifs de gouvernance et de gestion. Elles ont été utilisées dans une série d'évaluations de l'action humanitaire menées jusqu'ici et il est prévu de les affiner en 2016, sur la base des enseignements accumulées et des bonnes pratiques mises en évidence par ces premiers exercices. Des progrès ont été réalisés sur ce front par l'OCHA, mais des préoccupations ont été exprimées quant à leur viabilité, vu que les ressources attribuées à la fonction d'évaluation du Bureau restaient insuffisantes et que cette fonction n'était pas assez indépendante au sein du programme pour s'acquitter du rôle essentiel qui était le sien dans la conduite des évaluations interorganisations.

Certaines de ces initiatives étaient encore en cours d'examen au moment de l'évaluation par le BCSI, mais, de l'avis des personnes interrogées jouant un rôle de premier plan, les recommandations avaient contribué à faire progresser les choses. Si plusieurs résultats positifs pouvaient leur être attribués, une attention soutenue sera nécessaire pour assurer une incidence à long terme mesurable.

I. Introduction

1. À sa cinquante-troisième session en 2011, le Comité du programme et de la coordination a examiné le rapport du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) sur l'évaluation du programme du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) (E/AC.51/2013/3).

2. Le Comité a mis en avant l'importance des travaux menés par l'OCHA dans la coordination des interventions humanitaires; la collecte et la gestion des fonds d'intervention humanitaire; et la fourniture d'un appui au Comité permanent interorganisations, en particulier dans la mise en œuvre du programme de transformation[1]. Le Comité a recommandé à l'Assemblée générale de prendre note du rapport d'évaluation du BSCI (A/68/16, par. 182).

3. Le présent rapport est publié à l'issue de l'examen triennal des recommandations et fait le point sur l'état d'application des recommandations formulées dans le rapport. L'examen porte également sur la question de savoir dans quelle mesure l'application des recommandations a contribué à des changements dans le programme.

4. La méthodologie utilisée pour procéder à l'examen triennal a comporté différentes étapes :

a) Un examen et une analyse des rapports biennaux sur l'état d'avancement des recommandations, les progrès étant suivis au moyen de la base de données « Issue Track » du BSCI;

b) Une analyse des informations, documents et rapports pertinents communiqués par l'OCHA sur différents thèmes liés aux recommandations;

c) Des entretiens réalisés en personne ou par téléphone avec un échantillon choisi à dessein constitué de 35 hauts responsables et membres du personnel de programme, tant au sein de l'OCHA que de ses partenaires.

5. Le rapport intègre les observations reçues du Bureau de la coordination des affaires humanitaires durant le processus de rédaction. Un projet final a été communiqué au Bureau, qui a fait part de ses observations (voir annexe I). Le BSCI se félicite de l'esprit de coopération dont a fait preuve l'OCHA lors de l'élaboration du présent rapport, ainsi que des éclairages fournis par ses partenaires du Comité permanent interorganisations dans le cadre de l'examen et du temps qu'ils y ont consacré.

II. Résultats

6. Le mandat de l'OCHA consiste essentiellement, d'une part, à faire en sorte que la communauté internationale engage en temps voulu une intervention cohérente et concertée fondée sur des principes en cas de catastrophe et de situation

[1] Le programme de transformation consiste en un ensemble d'actions concrètes visant à transformer la façon dont la communauté humanitaire répond aux situations d'urgence. Il met l'accent sur l'amélioration de la rapidité et de l'efficacité de la réponse collective par le biais d'une direction plus forte, de structures de coordination plus efficaces et de l'amélioration des mécanismes de responsabilisation. Pour plus d'informations, voir https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda.

d'urgence et, d'autre part, à faciliter la transition de la phase des secours d'urgence à celle du relèvement et du développement durable (voir A/70/6 (sect. 27), par. 27.1). Les cinq recommandations issues de l'évaluation du BSCI portaient sur divers aspects de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience du Bureau des affaires humanitaires dans l'exécution de son mandat.

7. Ces cinq recommandations ont été mises en œuvre, et certains éléments montrent qu'elles se sont traduites par des résultats concrets et positifs. Il est rendu compte ci-après de l'état d'application de chacune d'entre elles.

Recommandation 1
Préciser plus avant les fonctions et responsabilités de chacun en matière de planification et d'atténuation des risques de catastrophe

8. La recommandation 1 se lit comme suit :

> Le Bureau devrait coopérer étroitement avec le Comité permanent interorganisations, la Stratégie internationale de prévention des catastrophes et son secrétariat, et le Programme des Nations Unies pour le développement en particulier, ainsi qu'avec le Groupe des Nations Unies pour le développement, afin de préciser davantage ses fonctions et responsabilités et celles des membres du Comité permanent qui participent aux préparatifs et aux activités d'atténuation des risques de catastrophe.

9. Cette recommandation concernait les activités de l'OCHA relatives à la préparation aux situations d'urgence et à l'atténuation des risques de catastrophe. L'OCHA a mis en œuvre cette recommandation de deux manières. Premièrement, il a procédé à une évaluation interne, finalisée en 2013 juste avant la publication du rapport d'évaluation du BSCI, qui visait à évaluer les efforts réalisés par le passé et les efforts en cours du Bureau en matière de préparation aux niveaux mondial, régional et national, et à recenser les enseignements tirés et les bonnes pratiques. Cette évaluation interne a également recommandé des aménagements et des corrections dans la façon dont l'OCHA s'acquitte de son rôle et de ses responsabilités dans ce domaine. Une recommandation de cette évaluation portait sur la nécessité d'une déclaration de politique générale de haut niveau en consultation avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et d'autres partenaires du Comité permanent interorganisations sur le rôle de l'OCHA en matière de préparation aux situations d'urgence.

10. Deuxièmement, fort des conclusions et des recommandations issues de cette évaluation interne, l'OCHA a coopéré dans le cadre du Comité permanent interorganisations, notamment l'Équipe spéciale de ce Comité sur la préparation aux situations d'urgence et la résilience[2], en vue de la création d'un cadre commun pour améliorer le développement des capacités de préparation aux situations d'urgence. Cette initiative a abouti à la publication du Cadre commun pour la préparation aux catastrophes, qui a été approuvé par la Stratégie internationale de prévention des

[2] Cette équipe spéciale a été établie par le Comité permanent interorganisations pour donner effet aux priorités « en matière de préparation aux situations d'urgence et de résilience » en 2014 et 2015. Elle était coprésidée par le Programme alimentaire mondial et le Programme des Nations Unies pour le développement, l'OCHA fournissant des services de secrétariat. Avec la réorganisation des organes subsidiaires du Comité, l'Équipe spéciale sur la préparation aux situations d'urgence et la résilience sera supprimée. Les organes qui lui succèderont mettront en œuvre les priorités du Groupe de travail du Comité pour 2016-2017.

catastrophes et le Groupe des Nations Unies pour le développement en 2013[3]. Le Cadre commun a été communiqué aux coordonnateurs des opérations humanitaires et aux coordonnateurs résidents en 2014.

11. Le Cadre commun s'appuie sur la définition de la préparation aux situations d'urgence retenue par la Stratégie internationale de prévention des catastrophes. Il contribue également à un renforcement plus cohérent des capacités en matière de préparation, décrivant une approche systématique au niveau du pays en vertu de laquelle le système humanitaire interorganisations évalue collectivement les capacités et les besoins – et se fonde sur cette évaluation pour assurer une planification adéquate. Dans cette optique, le Cadre commun définit les rôles et responsabilités respectifs de tous les acteurs, prônant une approche systématique permettant à tous les acteurs humanitaires et de développement de conjuguer leurs efforts à l'échelon des pays pour soutenir conjointement le développement des capacités nationales et locales de préparation aux situations d'urgence, d'intervention et de redressement. Il indique expressément que les coordonnateurs des opérations humanitaires dirigent et coordonnent les efforts de préparation aux situations d'urgence des membres de l'Équipe de pays des Nations Unies et acteurs humanitaires concernés, menées en appui des actions engagées par les pays. Il indique également que les coordonnateurs des opérations humanitaires dirigent, pour leur part, les efforts visant à améliorer les capacités des autorités locales et nationales en matière de préparation aux situations d'urgence, et leur aptitude à collaborer avec les organisations internationales.

12. D'après l'OCHA, le Cadre commun s'inspire des efforts faits précédemment en matière de réduction des risques de catastrophe, contribuant à ce que tous les acteurs concernés se concertent pour harmoniser leur analyse des principaux concepts, préciser les rôles et les responsabilités et entreprendre des activités d'évaluation des besoins, de planification et de renforcement des capacités, conjointement avec les autorités nationales. Le Cadre commun n'ayant été publié qu'il y a un peu plus de deux ans, il était trop tôt au moment de l'examen triennal pour mesurer les résultats au niveau général (par exemple, l'amélioration des évaluations des besoins, l'accroissement des capacités des autorités locales et nationales en matière de préparation aux situations d'urgence et de réduction des risques de catastrophe, etc.) ou l'incidence à long terme (par exemple, l'amélioration des interventions et des activités de redressement résultant du renforcement des capacités). Un examen des effets à court terme a montré, toutefois, que des plans communs de gestion des risques de catastrophe ont été élaborés sur la base du Cadre commun, alors que les principales parties prenantes ont souligné que, par le passé, les efforts des organisations dans ces domaines étaient menés de façon isolée et non concertée. L'Équipe spéciale du Comité permanent interorganisations sur la préparation aux situations d'urgence et la résilience prévoyait de diffuser plus largement le Cadre commun et de veiller à son application en 2015-2016.

13. La recommandation 1 a été mise en œuvre. Pour optimiser l'effet systémique à long terme de cet exercice, l'OCHA devrait participer activement aux efforts visant à diffuser et appliquer plus largement le Cadre commun – et, conjointement avec ses partenaires du Comité permanent interorganisations – à suivre les progrès réalisés en la matière.

[3] Consultable à l'adresse : https://interagencystandingcommittee.org/system/files/common_framework_for_preparedness.pdf.

Recommandation 2
Établir un mécanisme de déploiement rapide de renforts de haut niveau

14. La recommandation 2 se lit comme suit :

> Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires devrait veiller à ce que des cadres d'un niveau suffisamment élevé et ayant un savoir-faire technique puissent être déployés sur le terrain sans délai et pour une durée suffisamment longue pendant les crises humanitaires, en particulier les crises majeures.

15. L'OCHA joue un rôle central dans la coordination du système humanitaire, à l'échelle à la fois nationale et mondiale. Cette recommandation visait à le doter d'un mécanisme de déploiement rapide de personnel de haut niveau qui lui permettrait, dès le début d'une situation d'urgence, d'assumer son rôle de coordination sur le terrain avec une promptitude et une efficacité maximales. Elle mettait l'accent sur l'aptitude du Bureau à disposer de ressources humaines suffisantes à même d'être déployées rapidement pour faire face à une situation d'urgence institutionnelle ou à une situation d'urgence de niveau 3, soit le plus haut niveau d'urgence défini par le Comité permanent interorganisations[4].

16. L'OCHA a mis en œuvre cette recommandation en 2013 en prenant une série d'initiatives dans le cadre du programme de transformation et avec ses partenaires interorganisations. En premier lieu, il a recruté trois responsables itinérants, dont deux spécialistes itinérants mobilisables en renfort dans les situations d'urgence (P-5) et un spécialiste itinérant de la stabilité des opérations (P-4). Ces spécialistes sont déployés en phase initiale des situations d'urgence, sur des périodes pouvant aller jusqu'à trois mois, pour assurer l'encadrement et la stabilité des opérations menées par le Bureau. Les spécialistes itinérants mobilisables en renfort sont chargés de mettre en place les locaux, alors que les spécialistes itinérants de la stabilité des opérations fournissent un appui opérationnel à un bureau de l'OCHA. À l'origine, il était envisagé qu'ils passent 80 % de leur temps sur le terrain et les 20 % restants dans les bureaux de l'OCHA à Genève et à New York. En dehors des périodes de déploiement sur le terrain, ils collaborent avec l'Équipe de perfectionnement du personnel de renfort en concevant et dispensant des formations et en contribuant à l'amélioration des interventions d'urgence de l'OCHA, entre autres, au moyen de l'étude des données d'expérience accumulées et des enseignements à en tirer. Comme indiqué dans le tableau 1, les responsables itinérants ont été souvent déployés sur le terrain depuis leur recrutement en 2013[5].

---

[4] Les situations d'urgence de niveau 3 se caractérisent par leur ampleur, leur complexité et leur gravité, et représentent des risques suffisamment élevés en matière de capacités et de réputation pour justifier une intervention interorganisations à l'échelle du système humanitaire, voir « Humanitarian system-wide emergency activation: definitions and procedures » (document de référence PR/1204/4078/7 du programme de transformation), Comité permanent interorganisations, 13 avril 2012.

[5] Les spécialistes itinérants mobilisables en renfort dans les situations d'urgence ont été recrutés le 1er janvier et le 1er mars 2013, et le spécialiste itinérant de la stabilité des opérations, le 1er septembre 2013. Ces recrutements sont antérieurs à la publication par le BSCI de son rapport final dont l'OCHA a toutefois eu connaissance à l'état de projet.

Tableau I
Déploiement des responsables itinérants, 2013-2015

<table>
<tr>
<td>Spécialistes itinérants mobilisables en renfort dans les situations d’urgence/Spécialiste itinérant de la stabilité des opérations

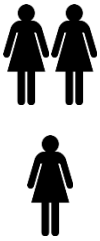
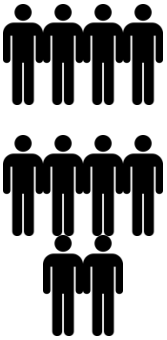
Trois agents expérimentés de l’OCHA mobilisables en renfort au moins à 80 % de leur temps</td>
<td colspan="2">
Spécialiste itinérant de la stabilité des opérations
 </td>
<td>Spécialistes itinérants mobilisables en renfort dans les situations d’urgence
 </td>
<td>19 déploiements en trois ans

Dans les pays suivants :
Arabie saoudite, Iraq, Israël, Jordanie, Liban, République arabe syrienne et Turquie</td>
</tr>
</table>

Source : Données recueillies par le BSCI auprès de l’OCHA.

17. L’OCHA a également entrepris de créer un fichier du personnel de haut niveau mobilisable en renfort, constitué en juillet 2013 en sélectionnant des fonctionnaires de rang supérieur (P-4 à D-1) de l’OCHA déjà affectés au Siège qui avaient une expérience de la direction d’équipes sur le terrain, ainsi que des membres clefs du personnel des bureaux régionaux qui pouvaient quitter temporairement leur poste (jusqu’à trois mois) pour être déployés en renfort dans des situations d’urgence institutionnelle ou d’urgence de niveau 3. On trouvera dans le tableau II des indications sur les déploiements du personnel de haut niveau inscrit dans ce fichier.

Tableau II
Déploiements en renfort du personnel de haut niveau inscrit dans le fichier, en 2013 et 2014

Responsables de l'OCHA (P-4 à D-1) affectés au Siège, ayant une expérience de la direction d'équipes sur le terrain. Les intéressés peuvent être déployés dans de nouvelles situations d'urgence institutionnelle pour des périodes pouvant aller jusqu'à trois mois.			**Catégorie d'agents de l'OCHA pouvant faire l'objet d'un déploiement** **Spécialistes des affaires humanitaires.** Possèdent des connaissances étendues dans les domaines suivants : aide humanitaire, secours d'urgence et droits de l'homme. **Fonctionnaires d'administration.** Sont chargés des tâches administratives et de gestion des ressources humaines et financières des bureaux locaux de l'OCHA. **Direction.** Le chef de bureau et le chef de bureau adjoint formulent les directives stratégiques et opérationnelles, déterminent la ligne de conduite générale et supervisent la coordination des groupes sectoriels.
	3 femmes 	**10 hommes** 	**13 Déploiements sur deux ans** **dans les pays suivants :** Philippines, République centrafricaine, Soudan du Sud

Source : Données recueillies par le BSCI auprès de l'OCHA.

18. D'après l'OCHA, on a cessé de recourir au fichier de personnel de haut niveau mobilisables en renfort à compter de la fin de 2014, quand il a été constaté que le nombre de spécialistes qui pouvaient être déployés rapidement dans les situations d'urgence nouvelles ou qui s'aggravaient n'était pas suffisant pour répondre aux besoins sur le terrain. Ce déficit a été particulièrement marqué en 2013 et 2014, années au cours desquelles de nombreuses situations d'urgence de niveau 3 sont survenues simultanément alors que les effectifs de personnel de haut niveau comme le ratio agents du Siège/agents des bureaux locaux étaient en recul. Compte tenu de l'impossibilité de faire appel au personnel du Siège, qui est apparue à l'évidence à ce moment-là, l'OCHA a introduit un nouveau concept, à savoir l'optimisation des mécanismes de déploiement rapide de renforts, qui devait permettre de remédier à ces problèmes et de disposer d'une réserve de renforts plus importante et diversifiée, y compris en puisant dans le fichier pour les interventions d'urgence. L'équipe de direction est actuellement en train d'examiner ce concept. Le Bureau a également indiqué qu'il avait consolidé d'autres mécanismes pour répondre à ses

besoins dans ce domaine, tels que le corps de réserve et les partenariats pour le déploiement de personnel d'appoint[6].

19. Outre ces initiatives internes, l'OCHA a également mis en œuvre la recommandation du BSCI à l'échelle interorganisations. Le 10 décembre 2013, les membres du Comité permanent interorganisations ont créé le Mécanisme d'intervention rapide interorganisations, qui répond à la nécessité de déployer rapidement des renforts humains dans les situations d'urgence de niveau 3 et vise à assurer que les différents organismes disposent de la capacité de réserve voulue pour intervenir en temps utile, conformément à leur rôle de chef de file sectoriel et aux responsabilités de coordination qui leur incombent. Les déploiements opérés dans le cadre de ce mécanisme permettent de garantir une riposte concertée et cohérente à l'échelle du système pour répondre à une situation d'urgence de niveau 3.

20. L'OCHA estime que ses propres mécanismes internes (à savoir le fichier de personnel de haut niveau mobilisable en renfort et les responsables itinérants) ont eu des retombées positives, en facilitant le déploiement dans des délais plus brefs de personnel de haut niveau possédant les compétences techniques requises pour intervenir efficacement dans des situations d'urgence de niveau 3. Des effets à long terme étaient également attendus dans la mesure où les déploiements ont été rapides et soutenus et ont permis d'assurer les compétences techniques et le niveau d'encadrement requis[7]. Dans son évaluation, le BSCI avait noté que la courte durée des déploiements en cas de situations d'urgence de grande ampleur survenues brutalement avait nui à l'adéquation temporelle, l'efficacité et la pertinence des interventions de l'OCHA. Les données sur les déploiements après 2013 indiquaient que le personnel avait été déployé sur de plus longues périodes pour faire face à des besoins pressants ponctuels : en moyenne 70 jours pour les responsables mobilisables en renfort et 99 jours pour les responsables itinérants[8]. En outre, le Mécanisme d'intervention rapide interorganisations favorisait une compréhension commune des besoins de déploiement de renforts dans les situations d'urgence de niveau 3 et la prise d'engagements clairs à cet égard. Toutefois, l'évaluation des déploiements effectués par les membres du Comité permanent interorganisations n'entre pas dans le champ du présent examen.

21. La recommandation 2 a été mise en œuvre. À terme, l'OCHA devrait veiller à ce que le concept d'optimisation du mécanisme de mobilisation en renfort soit examiné sans délai et arrêté dans sa version finale dès que l'équipe dirigeante aura délibéré à ce sujet.

---

[6] Voir http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/surge-capacity/resources.

[7] Le BSCI a noté que les premiers déploiements de spécialistes itinérants ont été antérieurs à la publication du rapport d'évaluation final, même si l'OCHA avait déjà eu connaissance du projet de rapport. Au cours des entretiens menés dans le cadre du présent examen triennal, les principaux directeurs de programme et membres du personnel de l'OCHA ont expliqué que, si le concept n'était pas totalement nouveau, la recommandation du BSCI avait fourni l'impulsion et les moyens financiers nécessaires pour mieux l'ancrer dans les pratiques institutionnelles.

[8] Sur la base des données de l'OCHA sur les déploiements intervenus dans le cadre de ces deux mécanismes.

Recommandation 3
Piloter les activités d'évaluation de l'efficacité de la mise en œuvre du programme de transformation

22. La recommandation 3 se lit comme suit :

> Dans le cadre du programme de transformation du Comité permanent interorganisations, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires devrait jouer un rôle de chef de file dans l'établissement d'un projet d'évaluation de l'efficacité de la mise en œuvre de ce programme. À cet égard, on pourrait envisager un mécanisme de communication périodique d'informations pour suivre la réalisation de l'objectif de responsabilité commune inscrit dans le programme de transformation, de même qu'une évaluation interorganisations de l'efficacité de la mise en œuvre de ce programme.

23. Cette recommandation concernait le rôle de chef de file incombant à l'OCHA dans la coordination de l'évaluation par le système humanitaire de son efficacité collective dans la mise en œuvre du programme de transformation. Conçu et exécuté sous l'égide du Comité permanent interorganisations, ce programme, qui vise à renforcer les trois piliers du système humanitaire – direction, responsabilité et coordination – constituait la principale réforme des politiques humanitaires entreprise au cours de la période couverte par l'évaluation du BSCI.

24. L'OCHA a mis en œuvre cette recommandation au moyen de plusieurs outils de collecte de données sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre du programme de transformation, l'objectif étant de faciliter l'établissement de bilans aussi bien par les équipes de pays pour l'action humanitaire que par les coordonnateurs des opérations humanitaires et les coordonnateurs résidents. S'agissant des équipes de pays, un cadre destiné à mesurer les résultats obtenus à l'échelle nationale, approuvé par le Groupe des directeurs de programmes d'aide d'urgence en juin 2013, a été utilisé. Grâce aux données fournies par les points focaux interorganisations du programme de transformation, cet outil a permis de suivre la mise en œuvre par les équipes de pays des trois piliers du programme. Les critères de résultats, les éléments essentiels et les indicateurs objectivement vérifiables générés par cet outil ont également été intégrés dans les modèles de rapports destinés aux bureaux de pays de l'OCHA.

25. En ce qui concerne les coordonnateurs des opérations humanitaires et les coordonnateurs résidents, l'OCHA a renforcé les dispositifs d'application du principe de responsabilité en y incluant les « contrats de mission » conclus entre les coordonnateurs des opérations humanitaires et le Coordonnateur des secours d'urgence. Il a signalé que 100 % des contrats avaient été signés en 2014, contre 84 % en 2015. L'évaluation des coordonnateurs des opérations humanitaires par le Coordonnateur des secours d'urgence ainsi que les informations obtenues dans le cadre des consultations tenues avec le Comité permanent interorganisations (c'est-à-dire par l'intermédiaire des directeurs de programmes d'aide d'urgence) ont été prises en compte dans les évaluations annuelles des résultats des coordonnateurs résidents par le Groupe des Nations Unies pour le développement. Ces évaluations permettaient aussi de mettre en évidence les déficiences, de façon à assurer des orientations et un soutien opérationnels continus dans le cadre de conversations téléphoniques mensuelles.

26. En outre, l'OCHA a élargi les mesures prises pour donner suite à la recommandation du BSCI au niveau interorganisations, où il a agi en premier lieu par l'intermédiaire du Groupe des directeurs de programmes d'aide d'urgence, créé en 2013, qu'il préside et pour lequel il assure des services de secrétariat. Ce groupe est composé de directeurs de programmes des membres du Comité permanent interorganisations, d'organisations non gouvernementales et d'observateurs[9]. Son objectif est d'appuyer les opérations d'aide humanitaire en conseillant le Coordonnateur des secours d'urgence et les principaux responsables du Comité permanent sur les questions opérationnelles à caractère stratégique, et en mobilisant les ressources des organismes pour remédier aux difficultés et aux lacunes opérationnelles et aider ainsi les coordonnateurs des opérations humanitaires et les équipes de pays.

27. Le Groupe des directeurs de programmes d'aide d'urgence appuie les opérations d'aide humanitaire et se réunit régulièrement pour s'acquitter de ses responsabilités, notamment encourager et suivre les progrès accomplis par ses membres dans la mise en œuvre du programme de transformation, ainsi que superviser l'élaboration et la mise en service d'outils et de services plus performants à cette fin. Les réunions semestrielles du Groupe avec les donateurs pour traiter de questions généralement liées à la mise en œuvre du programme de transformation méritaient une mention particulière. En tant que documentation de base de ces réunions, le Groupe établissait un rapport sur les enseignements à tirer du programme de transformation, contenant une matrice pour le suivi de la mise en œuvre. Pour préparer l'examen annuel des opérations, des « instantanés » de chacune des opérations au niveau des pays étaient présentés, de façon à mettre en évidence les principaux points forts et points faibles et à faire apparaître les domaines où des progrès ont été réalisés, les faiblesses potentielles et les domaines où les investissements dans certains parties du système étaient insuffisants.

28. Le Groupe des directeurs de programmes d'aide d'urgence a également fourni un appui opérationnel dans le cadre de missions spécifiques visant à la fois des situations de conflit prolongé, comme en République arabe syrienne et en République démocratique du Congo, ou dans des situations de préalerte comme la République centrafricaine. Un appui a été également fourni à distance par vidéoconférence ou conférence téléphonique à un certain nombre de pays où la situation était devenue plus complexe, pour permettre d'adapter au mieux les conditions d'intervention au nouveau contexte.

29. Le Groupe des directeurs de programmes d'aide d'urgence a également créé l'équipe de haut niveau pour la mise en œuvre du programme de transformation, qui est chargée d'aider le Comité permanent interorganisations à mettre en œuvre le programme dans les pays. Cette équipe s'efforce de faire mieux comprendre et

[9] En vertu du mandat du Groupe approuvé en mars 2013, la participation au Groupe n'est ouverte qu'aux directeurs de programmes d'aide d'urgence (D-1 ou équivalent) des membres du Comité permanent interorganisations (organismes des Nations Unies, organisations non gouvernementales, Organisation internationale pour les migrations), plus une personne-ressource. Le Comité international de la Croix-Rouge et la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sont invités à désigner ceux de leurs directeurs qui participeront au Groupe en tant qu'observateurs. Les trois consortiums d'ONG (Comité international des agences bénévoles, Comité directeur pour les interventions humanitaires et InterAction) désigneront parmi leurs membres deux organisations non gouvernementales opérationnelles qui participeront sur une base permanente au Groupe.

connaître le programme de transformation et les outils connexes, ainsi que de renforcer les applications plus particulièrement adaptées à des situations d'urgence humanitaire spécifiques. Elle s'est acquittée de sa mission en organisant des visites sur le terrain, en fournissant un appui à distance et en organisant des séminaires en ligne. Outre sa contribution au suivi de la mise en œuvre du programme de transformation et à la communication d'informations en retour au Groupe pour qu'il prenne les mesures qui s'imposent, l'équipe fournit sur le terrain un appui direct au renforcement des trois piliers du programme de transformation[10].

30. Selon l'OCHA, les mesures qu'il a prises pour donner suite à la recommandation du BSCI ont généré en continu des informations sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre du programme de transformation, permettant ainsi une évaluation en meilleure connaissance de cause de ces progrès et, partant, une prise de décisions fondée sur des données plus solides, qui a contribué à améliorer l'appui opérationnel et a facilité les ajustements de trajectoire. Le BSCI a fourni des informations et des exemples concernant les outils et les mécanismes dont l'utilisation pouvait aider les membres du Comité permanent interorganisations à améliorer leur prise de décisions[11]. Toutefois, faute de temps et de données, il n'a pas été possible de rendre compte de façon systématique des nombreuses améliorations intervenues à l'échelle du système, ni de déterminer, sur la base de documents ou d'autres éléments d'information, dans quelle mesure l'OCHA avait directement contribué aux progrès visés ci-dessus.

31. L'OCHA a choisi de ne pas appliquer une mesure que le BSCI avait proposé d'examiner à titre facultatif dans le cadre de la recommandation 3, à savoir mener une évaluation interorganisations du programme de transformation, estimant qu'il avait donné suite dans ses grandes lignes à la recommandation en mettant en œuvre les activités susmentionnées.

32. La recommandation 3 a été mise en œuvre. Cependant, en prévision du Sommet mondial sur l'action humanitaire qui doit se tenir en mai 2016, l'OCHA pourrait réfléchir à la possibilité de mener une évaluation de la mise en œuvre du programme de transformation ou tout autre exercice d'établissement de bilan de ce type. Si l'on considère que le Sommet sera probablement suivi d'une vague réformatrice, une telle évaluation devrait permettre aux acteurs du système humanitaire – et en particulier l'OCHA dont le rôle de coordination est essentiel – d'examiner de façon critique son activité passée et d'en tirer des enseignements pouvant l'aider à définir en meilleure connaissance de cause l'orientation future de son action.

[10] Voir https://www.humanitarianresponse.info/en/topics/transformative-agenda.

[11] Le Groupe des directeurs de programmes d'aide d'urgence procède tous les six mois, avec l'appui de l'OCHA, à l'examen des progrès accomplis dans la mise en œuvre du programme de transformation et en tire les enseignements; conduit des examens par des pairs des opérations du Comité permanent interorganisations; et évalue l'action humanitaire à l'échelle interorganisations pour mesurer entre autres la pertinence du programme de transformation dans les situations d'urgence de niveau 3. En outre, il a fait réaliser en externe une synthèse des nombreux examens du programme de transformation.

Recommandation 4
Renforcer le suivi et l'évaluation des résultats en ce qui concerne l'utilisation des fonds d'intervention pour les urgences humanitaires, des fonds humanitaires communs et du Fonds central pour les interventions d'urgence

33. La recommandation 4 se lit comme suit :

> Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires devrait collaborer avec les coordonnateurs de l'action humanitaire, les coordonnateurs résidents et les organisations bénéficiaires afin de renforcer encore le suivi et l'évaluation des résultats en ce qui concerne l'utilisation des fonds d'intervention pour les urgences humanitaires, des fonds humanitaires communs et du Fonds central pour les interventions d'urgence. Des dispositifs de suivi et d'évaluation devraient être établis, s'ils n'existent pas déjà, pour chacun des fonds communs au niveau des pays; le Bureau et les organisations bénéficiaires devraient aussi veiller à consacrer des ressources suffisantes aux activités de suivi et d'évaluation. L'OCHA devrait préciser davantage les fonctions et les responsabilités dévolues à l'agent de gestion en ce qu'elles ont trait au suivi et à l'évaluation des fonds humanitaires communs. Des indicateurs permettant de suivre la situation des fonds d'intervention pour les urgences humanitaires, des fonds humanitaires communs et du Fonds central pour les interventions d'urgence devraient figurer dans le rapport prévu pour le suivi du programme de transformation.

34. Cette recommandation abordait l'aspect du mandat de l'OCHA ayant trait au rôle joué par que joue le Bureau en matière de mobilisation de fonds dans le cadre d'appels et de gestion des fonds humanitaires communs. Le Fonds central pour les interventions d'urgence est un mécanisme de financement central géré par un secrétariat basé à New York. Les fonds d'intervention pour les urgences humanitaires et les fonds humanitaires communs sont des fonds mutualisés au niveau des pays (appelés fonds de financement communs) et placés sous la gestion et la supervision du Coordonnateur de l'action humanitaire, ce qui impose au Bureau une lourde charge quotidienne en matière de gestion. Le PNUD sert d'agent de gestion de quatre des cinq fonds humanitaires communs[12]. En outre, le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires du PNUD sert d'agent d'administration ; il gère les contributions et canalise les fonds destinés aux organismes des Nations Unies pour l'ensemble des fonds humanitaires communs[13].

35. Ces instruments sont un moyen vital de financement de l'action humanitaire. Les contributions des donateurs au Fonds central pour les interventions d'urgence, aux fonds d'intervention pour les urgences humanitaires et aux fonds humanitaires communs entre 2013 et 2015 (c'est-à-dire pour la période qui s'est écoulée depuis l'évaluation effectuée par le BSCI) s'établissaient comme suit :

[12] Des fonds humanitaires communs sont actuellement mis en place pour la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, la Somalie, le Soudan et le Soudan du Sud.
[13] Il sert aussi d'agent administratif du Fonds humanitaire pour l'Afghanistan.

Contributions des donateurs au Fonds central pour les interventions d'urgence, aux fonds d'intervention pour les urgences humanitaires et aux fonds humanitaires communs pour 2013-2015

(En dollars des États-Unis)

	2013	*2014*	*2015*
Fonds central pour les interventions d'urgence[a]	478 765 462	479 853 687	402 650 491
Fonds d'intervention pour les urgences humanitaires[b]	171 088 689	200 822 177	446 337 661
Fonds humanitaires communs[b]	342 067 818	525 144 397	339 224 291

Source : Compilation par le BSCI des données de l'OCHA (concernant les fonds d'intervention pour les urgences humanitaires et les fonds humanitaires communs, voir http:// fts.unocha.org. Pour le Fonds central pour les interventions d'urgence, voir http://www.unocha.org/cerf/our-donors/funding/cerf-pledges-and-contributions-all.

[a] Au 9 mars 2016
[b] Au 16 février 2016

36. La recommandation du BSCI s'inscrivait dans le droit fil d'autres recommandations formulées avant et depuis son évaluation[14]. Pour la mettre en œuvre, l'OCHA a pris de nombreuses mesures en vue de renforcer le suivi et l'évaluation des résultats en ce qui concerne l'utilisation des fonds. La plupart ont été prises en 2015 pour les fonds de financement communs, et entre 2013 et 2015 pour le Fonds central pour les interventions d'urgence.

37. S'agissant des fonds de financement communs, l'OCHA a mis au point un cadre général régissant ce véhicule, qui a éliminé la distinction entre les fonds d'intervention pour les urgences humanitaires et les fonds humanitaires communs. Par la suite, le Bureau a élaboré une directive de politique générale et un manuel d'instructions opérationnelles pour les fonds de financement communs, qui ont été publiés en février 2015[15]. La directive de politique générale énonce les objectifs et les modalités de gestion et de gouvernance pour tous les fonds de financement communs gérés par l'OCHA. Quant au manuel d'instructions opérationnelles, il fournit une approche cohérente de la gestion stratégique et opérationnelle de tous les fonds de financement communs, assortie d'outils et de processus qui servent de normes minimales. Il présente de manière détaillée une méthode de gestion des risques, la gestion des résultats, le suivi, l'établissement de rapports, la conduite des évaluations et des audits et des mesures de contrôle du respect des dispositions. D'après l'OCHA, le manuel aborde la fonction d'agent de gestion car il vise à faire en sorte que les mécanismes de gestion les plus adaptés soient mis en place sans perturber les opérations sur le terrain, le but étant d'accorder assez de latitude au PNUD pour continuer de fournir des services administratifs et de gestion pour les fonds de financement communs.

[14] Voir « Review of recurrent issues identified in recent internal audit engagements for the Office for the coordination of Humanitarian Affairs » (rapport 2015/095), Bureau des services de contrôle interne, Division de l'audit interne, 8 septembre 2015.

[15] En 2012 et 2013, l'OCHA a utilisé les cadres mondiaux de surveillance et de communication de l'information pour les fonds d'intervention pour les urgences humanitaires et les fonds humanitaires communs.

38. L'OCHA a également achevé la mise en place du système de gestion des subventions à la fin de 2014. L'utilisation de cette plate-forme en ligne est obligatoire pour la gestion de toute la durée des fonds de financement communs. Les partenaires d'exécution utilisent cette interface pour soumettre des propositions de projet et des rapports, et le Bureau coordonne l'examen des projets, le suivi et les résultats des partenaires. Le système de gestion des subventions aide également le Bureau à mettre en œuvre une méthode de gestion axée sur les risques car il permet d'assurer le suivi et l'établissement de rapports financiers et descriptifs. Par ailleurs, il comporte un module d'informatique décisionnelle qui facilite l'établissement des rapports au moyen d'indicateurs de résultats, conformément au programme de transformation[16].

39. L'OCHA a également mis au point, en 2015, un cadre de résultats pour aider à évaluer les résultats des fonds de financement communs au titre des trois réalisations escomptées énoncées dans la directive de politique générale, à savoir : l'amélioration de l'efficacité des interventions humanitaires en orientant les fonds vers les besoins humanitaires prioritaires; le renforcement du rôle directeur du Coordonnateur des opérations humanitaires; et la mobilisation des ressources et la coordination de l'appui en faveur du cadre de planification de l'action humanitaire.

40. Le Bureau a pris de nombreuses mesures pour renforcer les mécanismes de suivi et de communication de l'information concernant le Fonds central pour les interventions d'urgence. Au niveau global, les objectifs du programme de transformation sont étroitement alignés sur son cadre stratégique pour la période 2014 -2017 et intégrés à celui-ci. Par voie de conséquence, les indicateurs relatifs au Fonds central pour les interventions d'urgence liés au programme de transformation ont été pris en compte dans son plan de travail et font l'objet de rapport chaque année. En outre, les mises à jour du Fonds central pour les interventions d'urgence ont été prises en compte dans tous les rapports de l'OCHA au Bureau du Vice-Secrétaire général.

41. Le cadre de résultats et de responsabilisation du Fonds central pour les interventions d'urgence qui avait initialement été conçu en 2009 comme un moyen d'officialiser un ensemble clair de modalités d'application du principe de responsabilité et d'élaboration de rapports offre un autre niveau de contrôle et de communication de l'information. Il prévoit trois à cinq examens par pays de la valeur ajoutée du Fonds central par an. Depuis 2009, 23 différents examens ont permis d'évaluer 29 pays. En 2013, la région du Sahel, la République démocratique du Congo, le Pakistan et le Yémen ont été examinés; en 2014, la République populaire démocratique de Corée, le Myanmar et le Soudan ont été examinés; en 2015 le Soudan du Sud et la République arabe syrienne ont été examinés[17]. Le cadre de résultats et de responsabilisation lui-même a été régulièrement révisé et amélioré à partir des examens effectués et de retours d'informations. Le dernier examen externe du cadre effectué par l'OCHA a été achevé en 2013[18]. Il en est ressorti 11 recommandations visant à le renforcer, que le Bureau a déclaré avoir intégralement mises en œuvre en 2015.

---

[16] Voir http://gms.unocha.org.

[17] Voir http://www.unocha.org/cerf/reportsevaluations/evaluations/country-reviews/performance-and-accountability-framework.

[18] Voir « Review of the Central Emergency Response Fund (CERF) Performance and Accountability Framework », établi par Development and Humanitarian Learning in Action, septembre 2013.

42. L'OCHA a également fourni aux entités sur le terrain des modèles et modes de présentation des rapports pour les aider en matière de suivi et d'établissement de rapports. En 2013, le Bureau a mis au point un nouveau modèle de présentation de rapports et des modalités concernant les textes explicatifs du Fonds central pour les interventions d'urgence, afin d'accroître la responsabilisation et de permettre une communication rapide des résultats. Il a également lancé les analyses du retour d'expérience, devenues un élément type du processus d'établissement de rapports du Fonds central, dans le but de promouvoir une réflexion commune sur l'action menée et les résultats obtenus, la responsabilité collective pour les ressources du Fonds central et le développement des enseignements tirés de l'expérience. Il a introduit dans le modèle de présentation des demandes de financement un critère obligeant les demandeurs à expliquer clairement leurs plans en matière de suivi et d'échange d'informations. Un outil standard a également été introduit pour amener les organismes bénéficiaires à fournir des mises à jour provisoires de l'état d'avancement du projet au coordonnateur des opérations humanitaires et au coordonnateur résident, aux équipes de pays pour l'action humanitaire et aux bureaux de pays de l'OCHA.

43. L'OCHA a également adressé des messages dans le cadre de la communication officielle du Coordonnateur des secours d'urgence concernant l'allocation des ressources, pour expliquer aux organismes bénéficiaires la responsabilité qui leur incombe de partager avec le coordonnateur des opérations humanitaires et le coordonnateur résident les informations relatives au Fonds central pour les interventions d'urgence. En outre, il a élaboré un projet de directive définissant les rôles et les responsabilités des principaux acteurs en matière de suivi et d'échange d'informations concernant le Fonds central sur le terrain. La mise au point finale de cette directive devait intervenir en mars 2016 au plus tard.

44. Enfin, les fonds de financement communs[19] et le Fonds central pour les interventions d'urgence[20] ont été évalués depuis que le BSCI a formulé sa recommandation. Ces deux types de fonds ont récemment été mentionnés dans les directives pour le suivi des interventions humanitaires pour 2016 publiées par le Comité permanent interorganisations[21].

45. Vu que l'OCHA a publié la directive générale et le manuel opérationnel pour les fonds de financement communs en février 2015, au moment de l'examen triennal, il est trop tôt pour déceler les changements résultant de ces initiatives. Les premières réactions ont toutefois été positives tant au Siège que sur le terrain. On a estimé que la directive générale et le manuel opérationnel avaient apporté la cohérence indispensable dans l'orientation et les outils nécessaires pour les fonds de financement commun et qu'ils avaient fixé des normes minimales en matière de suivi, d'établissement de rapports et d'évaluation des résultats. De même, le système de gestion des subventions a été considéré comme un outil précieux car il a permis de simplifier la gestion des fonds et de rendre l'information plus accessible. Toutefois, il fallait poursuivre la formation et le perfectionnement. Quant à l'action

[19] Voir « Évaluation du fonds humanitaire commun, rapport de synthèse mondial », OCHA, mai 2015; et « Évaluation mondiale du Fonds d'intervention pour les urgences humanitaires », OCHA, mars 2013.

[20] Voir http://www.unocha.org/cerf/reportsevaluations/evaluations/country-reviews/performance-and-accountability-framework.

[21] Consultable à l'adresse https://humanitarianresponse.info/en/programme-cycle/space/document/humanitarian-response-monitoring-guidance.

menée par le Bureau pour renforcer le Fonds central pour les interventions d'urgence, elle permis d'affiner les orientations et les mesures déjà en place, les premières réactions positives indiquent qu'elle a contribué à améliorer le suivi, l'établissement de rapports et l'évaluation.

46. La recommandation 4 a été mise en œuvre. Les premiers signes indiquent que l'action menée par l'OCHA a eu des effets positifs. Toutefois, compte tenu des risques élevés en matière de financement, de programmes et d'atteinte à sa réputation que présentent ces fonds – environnements peu sûrs avec souvent des restrictions d'accès –, il est essentiel que l'OCHA continue d'assurer une utilisation, une formation et un appui appropriés aux utilisateurs, et de surveiller en permanence les problèmes qui peuvent surgir afin d'y remédier. En raison de ces mêmes risques, la Division de l'audit interne du BSCI continuera d'examiner les questions de suivi et de communication de l'information[14], et l'OCHA continuera de collaborer avec la Division des investigations du BSCI en vue de recenser les zones à haut risque appelant une enquête rapide.

Recommandation 5
Améliorer les modalités des évaluations interorganisations communes

47. La recommandation 5 se lit comme suit :

> Dans le contexte du programme de transformation, le Bureau devrait coopérer étroitement avec le Comité permanent interorganisations afin d'améliorer les modalités des évaluations interorganisations communes.

48. Cette recommandation portait sur la fonction d'évaluation de l'OCHA en sa qualité de Président du Groupe de pilotage de l'évaluation interorganisations de l'action humanitaire. Ce rôle faisait du bureau une entité centrale en matière d'apprentissage et de responsabilité au sein du système humanitaire. Les rôles et responsabilités du Président du Groupe de pilotage consistaient notamment à prêter conseil au Coordonnateur des secours d'urgence et aux membres du Comité permanent interorganisations sur l'utilisation stratégique des évaluations en vue de promouvoir la responsabilisation du système humanitaire, à favoriser l'élaboration de politiques fondées sur des données factuelles et à fournir un appui à la réforme du système humanitaire international.

49. Les évaluations interorganisations avaient pris diverses formes et méthodes au fil du temps. Au moment de l'évaluation menée par le BSCI, les évaluations interorganisations en temps réel étaient l'une des principales modalités d'évaluation interorganisations de l'action humanitaire; elles offraient aux équipes de pays pour l'action humanitaire et à l'ensemble du système humanitaire des évaluations rapides de la réaction sur le terrain pendant les trois premiers mois d'une situation d'urgence. Cette recommandation visait à répondre aux préoccupations selon lesquelles les évaluations conjointes interorganisations[22], en particulier les

[22] Outre les évaluations interorganisations en temps réel, des évaluations thématiques des fonds mondiaux et des initiatives de politique générale, telles que celles du Fonds central pour les interventions d'urgence, des fonds humanitaires communs et du principe de la responsabilité sectorielle, ont également été effectuées (voir « Evaluation quinquennale du Fonds central pour les interventions d'urgence : projet de rapport de synthèse final », OCHA, 25 juillet 2011; « Évaluation des fonds humanitaires communs : rapport de synthèse », OCHA, 21 mars 2011; et « Deuxième évaluation du principe de la responsabilité sectorielle : rapport de synthèse », OCHA, avril 2010 .

évaluations en temps réel, présentaient peu d'avantages par rapport à leur coût en ressources financières et humaines (voir E/AC.51/2013/3, par. 46).

50. En réponse à la recommandation, l'OCHA, en consultation avec ses partenaires du Groupe de pilotage de l'évaluation interorganisations de l'action humanitaire, a introduit un nouveau système d'évaluation interorganisations de l'action humanitaire, l'évaluation des situations d'urgence de grande ampleur à l'échelle du système. Conçues comme un élément essentiel du cycle des programmes humanitaires, il s'agit d'évaluations en bonne et due forme, menées dans un délai de neuf à 12 mois à compter de la phase initiale des interventions d'urgence et portant plus précisément sur les résultats d'évaluation. Elles sont obligatoires pour toutes les situations d'urgence de niveau 3 à l'échelle du système et peuvent être envisagées dans d'autres cas, à la demande expresse d'un coordonnateur de l'action humanitaire et d'une équipe de pays pour l'action humanitaire. Ces évaluations ont donc pour but de renforcer l'aspect du programme de transformation concernant la responsabilité interorganisations dans le domaine de l'action humanitaire.

51. La modalité d'évaluation des situations d'urgence de grande ampleur à l'échelle du système a été examinée et approuvée par tous les membres du Comité permanent interorganisations en 2013, et le Groupe directeur a élaboré par la suite les directives y relatives en avril 2014. Ces directives fournissent un ensemble de procédures opérationnelles pour ce type d'évaluation, y compris les seuils de déclenchement, les calendriers et les procédures, les approches méthodologiques, les dispositifs de gouvernance et de gestion. Ces directives ont été utilisées à titre pilote pour l'évaluation de la réaction au typhon Haiyan (2014), puis utilisées pour les interventions au Soudan du Sud (2014) et en République centrafricaine (2015). Elles sont également utilisées pour l'évaluation de l'intervention en Iraq en 2016.

52. Parallèlement à l'élaboration de directives, l'OCHA, en sa qualité de Président du Groupe de pilotage, a fait état d'initiatives tendant à améliorer son appui en matière de politiques et de stratégies concernant les évaluations interorganisations et autres types d'évaluation. Il a ainsi renforcé la coordination de ses partenaires de l'évaluation interorganisations. Il a également pris des mesures pour mieux faire connaître le rôle de l'évaluation – réel et potentiel – aux responsables du Comité permanent interorganisations et au Groupe de discussion électronique, en vue de promouvoir l'utilisation stratégique des évaluations aux fins de la responsabilisation, de l'élaboration des politiques et de l'appui à la réforme de l'action humanitaire.

53. D'après l'OCHA et ses partenaires d'évaluation, le regain d'intérêt pour l'évaluation au sein du Comité permanent interorganisations et la nouvelle modalité des évaluations humanitaires de grande ampleur témoignent des améliorations apportées en la matière d'évaluation interorganisations. En plus de mettre davantage l'accent sur les résultats, les évaluations humanitaires de grande ampleur permettaient une plus grande prévisibilité et offraient un mécanisme pour le déclenchement et la conduite de telles évaluations axés sur les résultats dans toutes les situations d'urgence de niveau 3. Le calendrier prévu pour l'examen triennal actuel n'a pas permis d'analyser de façon systématique la qualité, la crédibilité et l'utilité des évaluations de ce type effectuées à ce jour. Toutefois, selon l'OCHA et ses partenaires du Comité permanent interorganisations au sein du Groupe de

pilotage, les efforts du Bureau auraient contribué à renforcer la responsabilisation et l'apprentissage.

54. Malgré les progrès signalés, les partenaires d'évaluation ont reconnu que deux problèmes persistaient. Premièrement, si les évaluations humanitaires de grande ampleur étaient considérées comme une amélioration par rapport aux évaluations interorganisations en temps réel, on estimait également qu'elles ne fournissaient pas suffisamment d'informations sur les résultats obtenus et sur les contributions respectives et les responsabilités de chacun des membres du Comité permanent interorganisations. En outre, les lacunes dans les données ainsi que les questions de délimitation du champ de l'évaluation (par exemple, les questions d'accès aux domaines clefs et aux parties prenantes avant l'évaluation) étaient toujours considérées comme problématiques. L'OCHA a demandé l'avis des membres du Comité et des équipes d'évaluation après chaque évaluation humanitaire de grande ampleur et, sur la base de cette information, procédera à une révision des directives susmentionnées en 2016. Deuxièmement, alors que ses partenaires du Groupe de pilotage appréciaient les efforts faits par l'OCHA en sa qualité de Président du Groupe de pilotage, ainsi que les difficultés auxquelles fait face la fonction d'évaluation au sein de l'OCHA, le fait que cette fonction restait sous-financée et qu'elle n'était toujours pas suffisamment indépendante (conformément aux normes du Groupe des évaluations des Nations Unies) pour s'acquitter efficacement de son rôle en matière de responsabilisation et d'éducation, d'auto-évaluation et de coordination des évaluations humanitaires de grande ampleur.

55. La recommandation 5 a été mise en œuvre. Toutefois, l'OCHA devrait continuer à s'améliorer dans l'exécution de son rôle d'évaluation critique, sur le plan interne et en sa qualité de Président du Groupe de pilotage. La révision des directives concernant les évaluations humanitaires de grande ampleur devrait se dérouler comme prévu. Si le Bureau a pris des mesures pour renforcer sa fonction d'évaluation, il doit continuer en priorité à en renforcer les capacités et l'indépendance. En écho aux préoccupations des partenaires de l'OCHA, cette question a été soulevée à maintes reprises, non seulement dans l'évaluation réalisée par le BSCI en 2013 mais aussi lors d'une inspection des activités de contrôle et d'évaluation de l'OCHA réalisée en 2012[23], ainsi que dans des rapports successifs d'évaluation[24]. Comme ces diverses sources l'ont souligné collectivement, vu le niveau élevé du risque en matière financière, de programmes et d'atteinte à la réputation inhérent au système humanitaire, il faut doter la fonction d'évaluation d'une direction forte, d'une indépendance suffisante et d'un financement adéquat.

[23] Inspection des mécanismes de suivi et d'évaluation des programmes du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (IED-12-001, OIOS-IED, 2012), Bureau des services de contrôle interne (2012).

[24] Il ressort du rapport de notation d'un échantillon d'évaluations de l'OCHA que celles-ci étaient généralement de bonne qualité, mais que le renforcement de l'indépendance de la fonction d'évaluation « était en cours » et qu'on « ne disposait » pas d'informations sur ses ressources, voir « Tableaux de bord d'évaluation du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies pour 2012-2013 », (mission n° IED-15-009), Bureau des services de contrôle interne, Division de l'inspection et de l'évaluation, 17 novembre 2015.

III. Conclusion

56. Le mandat de l'OCHA consiste, d'une part, à faire en sorte que la communauté internationale engage à temps une intervention cohérente et concertée fondée sur des principes en cas de catastrophe et de situation d'urgence et, d'autre part, à faciliter la transition de la phase des secours d'urgence à celle du relèvement et du développement durable. Le Bureau a appliqué toutes les recommandations du BSCI, et tout indique que des résultats ont été obtenus. Les mesures prises par le Bureau pour mettre en œuvre les recommandations ont eu des résultats positifs immédiats, nombre d'entre eux étant appelés à avoir un effet à plus long terme. Afin d'accroître son efficacité, le Bureau devrait continuer à mettre en œuvre les mesures recommandées et les affiner, selon que de besoin, pour les adapter à l'évolution du contexte dans lequel il opère.

La Secrétaire générale adjointe
pour les services de contrôle interne
(*Signé*) Heidi Mendoza
23 mars 2016

Annexe*

Observations reçues du Bureau de la coordination des affaires humanitaires

Nous vous remercions d'avoir bien voulu nous faire part du projet de rapport final du Bureau des services de contrôle interne sur l'examen triennal de l'application des recommandations concernant l'évaluation du programme du Bureau de la coordination des affaires humanitaires et d'avoir sollicité des observations officielles du Bureau.

Nous nous félicitons de la possibilité d'avoir été en mesure de communiquer des observations concernant une version préliminaire officieuse du projet de rapport. À ce stade, l'OCHA souhaiterait faire les observations officielles ci-après sur la recommandation 3 du rapport :

L'OCHA, dans son double rôle d'organisation qui exécutent le programme de transformation et coordonne la mise en œuvre du programme au nom de la communauté humanitaire, a toujours prêté un appui à divers examens interorganisations de l'assistance technique par diverses voies.

Ces activités, qui ont été régulières et complètes, visaient à rester pertinentes et à appuyer les opérations humanitaires en cours. Au cours de cette période, les examens allaient de l'analyse des enseignements régulièrement tirés et des mesures de suivi des principales questions opérationnelles stratégiques, aux missions interorganisations conjointes et activités régulières d'appui à l'action humanitaire. L'OCHA a également joué un rôle directeur dans les examens interorganisations en supervisant la coordination des examens opérationnels par les pairs des interventions de niveau 3 et en apportant un appui direct aux missions par l'intermédiaire de l'équipe de mise en œuvre du programme de transformation de haut niveau, qui agit sous l'égide du Groupe des directeurs d'urgence du Comité permanent interorganisations, présidé par le Directeur de la Division de la coordination et des interventions de l'OCHA, dans un double rôle. Dans la conception de ces examens, l'accent continue d'être mis sur l'intégration des considérations de parité et d'équilibre entre les sexes, sur l'appui apporté aux collègues sur le terrain sous forme de solutions concrètes et économes en ressources et sur une représentation équilibrée des organisations non gouvernementales et des organismes des Nations Unies.

L'ensemble des acteurs humanitaires et des donateurs a félicité les directeurs chargés des situations d'urgence et le Bureau pour ce rôle actif qu'ils ont joué dans la direction opérationnelle de la mise en œuvre du programme de transformation et a appuyé l'ouverte, la franchise et la démarche axée sur l'apprentissage sur le terrain adoptée par les directeurs chargés des situations d'urgence pour suivre les progrès accomplis et identifier les domaines nécessitant une attention en vue d'appuyer les opérations humanitaires, sous la direction du Président. Cela doit être noté dans le cadre de l'examen concernant la recommandation 3.

Je voudrais saisir cette occasion pour vous remercier, vous et vos collaborateurs, de la bonne coopération dont vous avez fait preuve dans la conduite de l'examen.

---

* Dans la présente annexe, le BSCI présente le texte intégral des observations reçues de l'OCHA. Cette pratique a été instituée conformément à la résolution 64/263 de l'Assemblée générale, comme recommandé par le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit.