



## Conseil économique et social

Distr. générale  
21 mars 2017  
Français  
Original : anglais

### Comité du programme et de la coordination

#### Cinquante-septième session

Session d'organisation, 20 avril 2017

Session de fond, 5-30 juin 2017

Questions relatives au programme : évaluation

## Évaluation du Bureau de la coordination des affaires humanitaires

### Rapport du Bureau des services de contrôle interne

#### *Résumé*

Le mandat du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) consiste, d'une part, à faire en sorte qu'en cas de catastrophe et de situation d'urgence la communauté internationale engage à temps une intervention cohérente et concertée fondée sur des principes et, d'autre part, à faciliter la transition de la phase des secours d'urgence à celle du relèvement et du développement durable. Cinq fonctions principales ont été confiées à l'OCHA, à savoir la coordination, l'élaboration de politiques, le financement de l'action humanitaire, la gestion de l'information et la sensibilisation.

La présente évaluation du Bureau des services de contrôle interne (BSCI), qui porte sur les activités de sensibilisation menées par l'OCHA pendant la période 2013-2016, s'est articulée autour de questions d'évaluation concernant les aspects suivants :

- a) Pertinence. Degré d'adéquation des activités de sensibilisation de l'OCHA avec son mandat et les besoins existant en la matière;
- b) Efficacité. Mesure dans laquelle les activités de sensibilisation donnent lieu à des connaissances et des attitudes pouvant contribuer à l'action humanitaire et à la réalisation des objectifs en la matière;
- c) Efficience. Efficacité avec laquelle les moyens humains et financiers et les autres ressources ont été utilisés pour maximiser les résultats des activités de sensibilisation;



d) Questions intersectorielles. Mesure dans laquelle les activités de plaidoyer de l'OCHA ont incorporé les principes humanitaires et les questions transversales touchant le genre et les droits de l'homme.

Au cours de la période considérée, l'OCHA a entrepris un large éventail d'activités de plaidoyer public et privé, tous les niveaux du Bureau étant concernés, aussi bien en vue d'accomplir sa mission que pour faire avancer la cause du dispositif d'intervention humanitaire dans son ensemble. Il a ainsi cherché à susciter une prise de conscience des différents groupes de parties prenantes et à influencer sur les attitudes, les décisions et autres mesures qu'ils adoptent afin d'aider et de protéger les personnes frappées par des crises humanitaires. La grande diversité des questions et des crises humanitaires traitées, les ressources consacrées à la sensibilisation et la création d'outils destinés à aider le Bureau à remplir ses fonctions de plaidoyer mettent en évidence l'importance de ces activités. De plus, les parties prenantes aussi bien externes qu'internes ont indiqué que le Bureau faisait porter ses efforts sur les domaines d'action les plus critiques pour lesquels une mobilisation s'imposait, sans que de grosses lacunes ne soient à déplorer – même si la priorité était peut-être trop accordée aux crises très médiatisées, tandis que les crises « oubliées » retenaient moins son attention. Les parties prenantes externes ont en outre salué la singularité de la contribution de l'OCHA à la sensibilisation par rapport à d'autres acteurs humanitaires.

Certaines activités de plaidoyer semblent avoir pesé de manière constructive sur le niveau de connaissance, la prise de conscience et la prise de décisions. La Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI a trouvé des preuves solides de ces effets positifs dans deux domaines en particulier : a) l'influence de l'OCHA sur les discussions et débats normatifs des organes intergouvernementaux; b) la négociation de l'accès humanitaire. D'autres résultats, bien que plus mitigés, ont également été mis en avant : le rôle de principal responsable du plaidoyer que joue le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence en faisant entendre sa voix au sujet de telle ou telle crise; l'influence du Bureau sur les délibérations du Conseil de sécurité concernant les crises et les questions intersectorielles; l'obtention de fonds en vue de répondre aux besoins humanitaires dans leur intégralité; le Sommet mondial sur l'action humanitaire. Dans ces derniers cas, des facteurs externes et internes ont empêché la pleine réalisation des résultats visés. Au total, les effets de l'ensemble des activités de sensibilisation menées par le Bureau sont cependant inconnus.

Par ailleurs, une série de difficultés d'ordre structurel et de gestion ont entravé les travaux du Bureau et l'ont empêché de maximiser ses résultats par rapport aux ressources investies dans l'action de sensibilisation. Au Siège, l'un des principaux postes de haut niveau, à savoir celui de chef du Service des communications stratégiques, a été occupé par quatre remplaçants temporaires depuis qu'il est devenu vacant en 2012; les procédures de recrutement pour pourvoir le poste n'ont pas encore été achevées. Plus fondamentalement, la sensibilisation est la seule des cinq fonctions confiées à l'OCHA pour laquelle il n'existe pas de cadre cohérent et unifié permettant de mobiliser le Bureau au service d'objectifs communs en matière de plaidoyer. Bien qu'il ait investi dans la mise au point d'un ensemble d'outils pour faciliter l'exécution des tâches de sensibilisation, l'OCHA ne les a pas suffisamment mis en application. Il n'existe pas non plus de mécanisme interne de coordination, qui serait placé sous la direction du Secrétaire général adjoint et Coordonnateur des secours d'urgence, en sa qualité de principal responsable de la sensibilisation, et permettrait de fixer les priorités, de planifier collectivement les activités et de les relier avec d'autres initiatives complémentaires menées dans le cadre du reste de ses opérations, de gérer les risques et les problèmes internes et externes, de suivre son action et d'en rendre compte.

Le Bureau des services de contrôle interne formule trois recommandations importantes, par lesquelles l'OCHA est invité à :

- Achever le recrutement du Chef du Service des communications stratégiques;
- Consolider ses principales fonctions de sensibilisation ou de plaidoyer basées au Siège sous la direction du Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence, dont le bureau devrait en outre établir et administrer un mécanisme de coordination des activités correspondantes;
- Réexaminer et actualiser au besoin la directive générale et les principes directeurs régissant les activités de plaidoyer, qui datent de 2006, ainsi que sa stratégie de communication pour la période 2013-2017, et les mettre en application, également sous la direction du Bureau du Secrétaire général adjoint et Coordonnateur des secours d'urgence.

La présente analyse concorde avec les conclusions de l'examen fonctionnel que l'OCHA a demandé d'effectuer en 2016 et à l'issue duquel il lui a été recommandé de rationaliser son organisation générale et de la rendre plus efficace.

## Table des matières

Page

I.	Introduction .....	
II.	Considérations générales .....	
III.	Méthode .....	
IV.	Résultats de l'évaluation .....	
A.	Les activités de sensibilisation ou de plaidoyer menées par l'OCHA ont été jugées conformes à son mandat et il a été reconnu qu'elles apportaient une valeur ajoutée à l'action humanitaire tout en couvrant un large éventail de questions et de crises humanitaires, en dépit du fait qu'il était difficile d'accorder une attention soutenue aux crises moins visibles .....	
B.	L'OCHA disposait de documents institutionnels de politique, de stratégie et d'orientation sur lesquels il pouvait s'appuyer pour s'acquitter de sa mission de sensibilisation, mais ils étaient mal connus et peu utilisés, ce qui contribuait en partie au manque de coordination des efforts de plaidoyer engagés aux différents niveaux et à l'échelle du Bureau .....	
C.	Un certain nombre d'éléments permettaient d'établir que les efforts de plaidoyer du Bureau avaient une incidence positive sur les connaissances, la sensibilisation et la prise de décisions .....	
D.	Le Bureau a consacré des ressources aux activités de sensibilisation ou de plaidoyer, mais ne les a pas utilisées de manière optimale .....	
V.	Conclusion .....	
VI.	Recommandations .....	
Annexes		
I.	Observations formelles reçues du Bureau de la coordination des affaires humanitaires .....	
II.	Réponse du Bureau des services de contrôle interne aux observations que le Bureau de la coordination des affaires humanitaires lui a adressées .....	

## I. Introduction

1. La Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a décidé d'évaluer le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) sur la base des conclusions d'une analyse des risques entreprise par le BSCI pour recenser les priorités en matière d'évaluation des programmes du Secrétariat. Le Comité du programme et de la coordination s'est proposé d'examiner cette évaluation à sa cinquante-septième session, en juin 2017<sup>1</sup> et l'Assemblée générale a souscrit à cette proposition dans sa résolution 70/8.

2. Les évaluations du BSCI sont effectuées conformément aux résolutions 48/218 B, 54/244 et 59/272 de l'Assemblée générale, ainsi qu'à la circulaire ST/SGB/273 du Secrétaire général, aux termes de laquelle le Bureau est habilité à prendre toute mesure qu'il juge nécessaire à l'exercice de ses fonctions, ainsi qu'à faire connaître les résultats obtenus. Les activités d'évaluation du Bureau sont organisées par l'article 7.1 des Règlement et règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation (voir ST/SGB/2016/6, art. 7.1).

3. L'évaluation avait pour objet de déterminer aussi exhaustivement et objectivement que possible la pertinence, l'efficacité et l'efficience des activités de sensibilisation ou de plaidoyer menées par l'OCHA de 2013 à 2016. L'objet de l'évaluation a été défini à l'issue d'une estimation des risques au niveau des programmes, qui est présentée en détail dans le document préliminaire<sup>2</sup>. L'évaluation a été menée conformément aux normes et règles d'évaluation du système des Nations Unies<sup>3</sup>.

4. L'administration de l'OCHA a été invitée à présenter des observations sur le présent rapport, lesquelles ont été prises en compte. La réponse officielle de l'OCHA figure dans l'annexe I.

## II. Considérations générales

### Historique et mandat

5. Le mandat de l'OCHA consiste, d'une part, à faire en sorte qu'en cas de catastrophe et de situation d'urgence la communauté internationale engage à temps une intervention cohérente et concertée fondée sur des principes et, d'autre part, à faciliter la transition de la phase des secours d'urgence à celle du relèvement et du développement.

6. Ce mandat découle de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale en date du 19 décembre 1991, dans laquelle l'Assemblée a créé le poste de coordonnateur des secours d'urgence, qui a été confié au Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires. Le Secrétaire général adjoint et Coordonnateur des secours d'urgence est responsable de la coordination pour toutes les situations d'urgence nécessitant une assistance humanitaire des Nations Unies (voir ST/SGB/1999/8, sect. 3). Pour faciliter cette coordination, l'Assemblée a créé, par la même résolution, le Comité permanent interorganisations, qu'elle a placé sous la direction du Coordonnateur des secours d'urgence. Le Comité est le principal mécanisme de coordination interorganisations de l'action humanitaire.

<sup>1</sup> Voir le rapport du Comité du programme et de la coordination sur les travaux de sa cinquante-cinquième session (A/70/16), juin 2015.

<sup>2</sup> IED-16-011, OIOS-IED Inception Paper: Evaluation of the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.

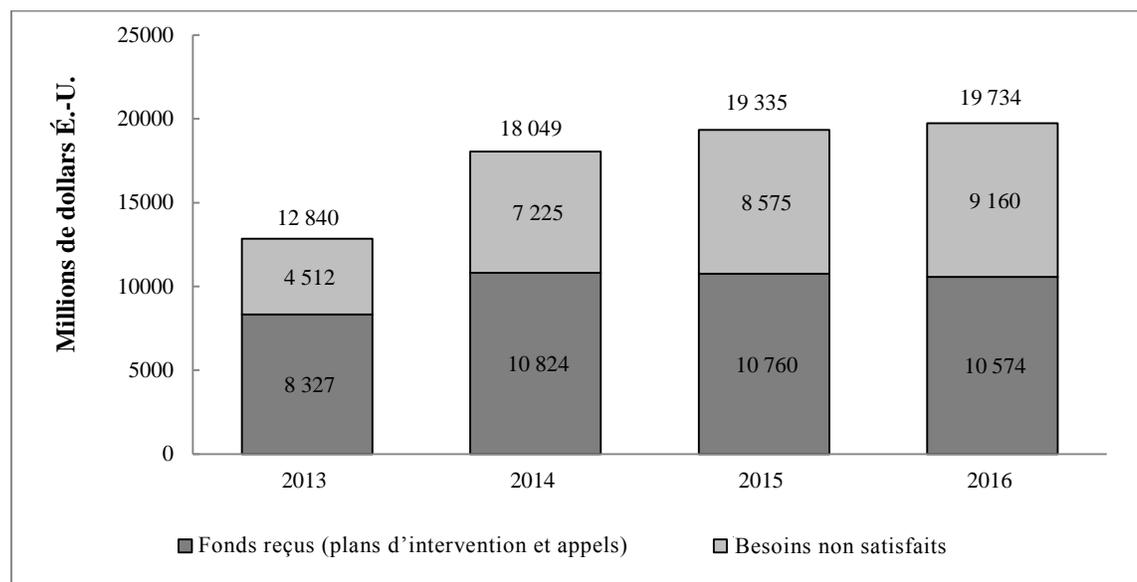
<sup>3</sup> Ces règles et normes sont établies par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation.

7. Le mandat de l'OCHA lui assigne cinq fonctions, à savoir la coordination, l'élaboration de politiques, le financement de l'action humanitaire, la gestion de l'information et la sensibilisation. Les stratégies et objectifs généraux du Bureau en matière de programmes sont énoncés dans le projet de cadre stratégique pour la période 2016-2017 [voir A/69/6 (Prog. 23)] et le cadre stratégique de l'OCHA pour la période 2014-2017<sup>4</sup>.

8. Depuis la dernière évaluation de l'OCHA conduite par la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI, pour la période 2012-2013 (E/AC.51/2013/3), six situations d'urgence ont été déclarées de niveau 3<sup>5</sup> par le Comité permanent interorganisations, dont trois ont eu lieu simultanément. Comme le montre la figure I, cette situation est allée de pair avec une augmentation importante des besoins de financement<sup>6</sup>. Même si les dons des États Membres ont atteint un niveau record, les besoins non satisfaits (c'est-à-dire les déficits de financement) n'ont cessé de croître.

Figure I

**Besoins de financement de l'action humanitaire et besoins non satisfaits, 2013-2016**



Source : Données du Service de surveillance financière de l'OCHA compilées par le BSCI.

**Activités de plaidoyer**

9. L'OCHA a intégré sa mission de sensibilisation dans tous les aspects de son programme de travail. La sensibilisation figure dans son cadre stratégique, la structure des sous-programmes, la directive générale et les principes directeurs régissant les activités de plaidoyer, en date du 27 décembre 2006, un plan d'action

<sup>4</sup> Voir le plan stratégique du Bureau de la coordination des affaires humanitaires 2014-2017, disponible en anglais à l'adresse <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OCHA%20SF%202014-2017%20Strategic%20Plan.pdf>.

<sup>5</sup> À savoir les Philippines, la République arabe syrienne, la République centrafricaine, le Soudan du Sud et le Yémen. Lorsque que le Comité permanent interinstitutions décide d'une intervention de niveau 3, les capacités de l'ensemble du système sont mobilisées (direction, personnel et financement) de manière à accélérer et intensifier la fourniture d'assistance et de protection.

<sup>6</sup> Voir <https://ftsbeta.unocha.org/appeals/overview/> pour 2013-2016.

de 2015 en matière de sensibilisation et la stratégie de communication pour la période 2013-2017. Dans la directive générale, il est noté que la sensibilisation consiste à utiliser l'information judicieusement pour influencer les politiques ou les pratiques des acteurs clefs en vue d'aider et de protéger ceux qui sont dans le besoin (voir par. 8.2 de la directive). L'OCHA définit ce rôle comme suit :

Pour l'OCHA, sensibiliser signifie communiquer les bons messages aux bonnes personnes au bon moment. Les destinataires sont notamment les organismes humanitaires, les organisations non gouvernementales, les associations locales, les gouvernements nationaux, les médias locaux et internationaux, les parties au conflit, les entreprises, les bailleurs de fonds, les organes régionaux, les communautés touchées par des situations d'urgence et le public en général, l'objectif étant qu'ils augmentent le financement ou l'appui d'urgence qu'ils apportent, modifient leurs politiques ou tiennent leurs engagements<sup>7</sup>.

10. L'OCHA établit une distinction entre ses activités de plaidoyer public (par exemple, conférences de presse, entretiens accordés aux médias, éditoriaux, campagnes de sensibilisation, allocutions avant les séances publiques des organes intergouvernementaux et discours) et ses activités de plaidoyer privé (par exemple, conversations privées, réunions, séances d'information, consultations et courriers électroniques).

11. Si la sensibilisation relève officiellement du sous-programme 5 (Information et mobilisation dans les situations d'urgence humanitaire), la responsabilité opérationnelle du plaidoyer public incombant au Service des communications stratégiques, elle est également intégrée dans tous les autres sous-programmes comme thème transversal. De nombreux fonctionnaires relevant des autres sous-programmes, à tous les niveaux du Bureau, ont indiqué qu'ils se livraient à des activités de plaidoyer public ou privé ou qu'ils y contribuaient dans une large mesure (voir par. 21 à 23 ci-dessous). Au niveau mondial, le Secrétaire général adjoint et Coordonnateur des secours d'urgence a joué le rôle de principal responsable de la sensibilisation au nom des membres du Comité permanent interorganisations ainsi que de l'OCHA, et a reçu l'appui de toutes les divisions du Bureau à ce titre (voir ST/SGB/1999/8, section 3). L'OCHA a mené des activités de sensibilisation ou de plaidoyer sur certaines crises humanitaires en particulier et sur des thématiques humanitaires. Il a également appuyé les initiatives entreprises dans ce domaine par les coordonnateurs de l'action humanitaire et les équipes de pays pour l'action humanitaire et les activités organisées à l'occasion de réunions de haut niveau et de conférences de donateurs. La teneur de ces activités à tous les niveaux a été orientée par les informations recueillies au niveau des pays par l'OCHA et ses partenaires.

12. Dans ce contexte, et en utilisant la définition du concept de la sensibilisation ou du plaidoyer susmentionnée, l'évaluation visait à répondre aux questions suivantes :

a) **Pertinence.** Dans quelle mesure les activités de sensibilisation de l'OCHA et les messages que fait passer le Bureau sont-ils conformes à son mandat et aux besoins existant en la matière aux niveaux mondial, régional et national?

b) **Efficacité.** Dans quelle mesure les activités de sensibilisation de l'OCHA ont-elles eu l'effet escompté, à savoir donner lieu à des connaissances et à des attitudes pouvant contribuer à la réalisation des objectifs du Bureau et du dispositif

<sup>7</sup> Voir <http://www.unocha.org/what-we-do/advocacy/overview> (en anglais seulement).

d'intervention humanitaire dans son ensemble, pour renforcer à terme l'action humanitaire?

c) **Efficienc**e. Dans quelle mesure l'OCHA a-t-il utilisé ses moyens humains et financiers et ses autres ressources internes et externes de manière efficace au service de ses activités de sensibilisation, afin d'en maximiser les résultats?

d) **Questions transversales**. Dans quelle mesure les activités de sensibilisation de l'OCHA ont-elles incorporé les principes humanitaires et les questions transversales touchant le genre et les droits de l'homme?

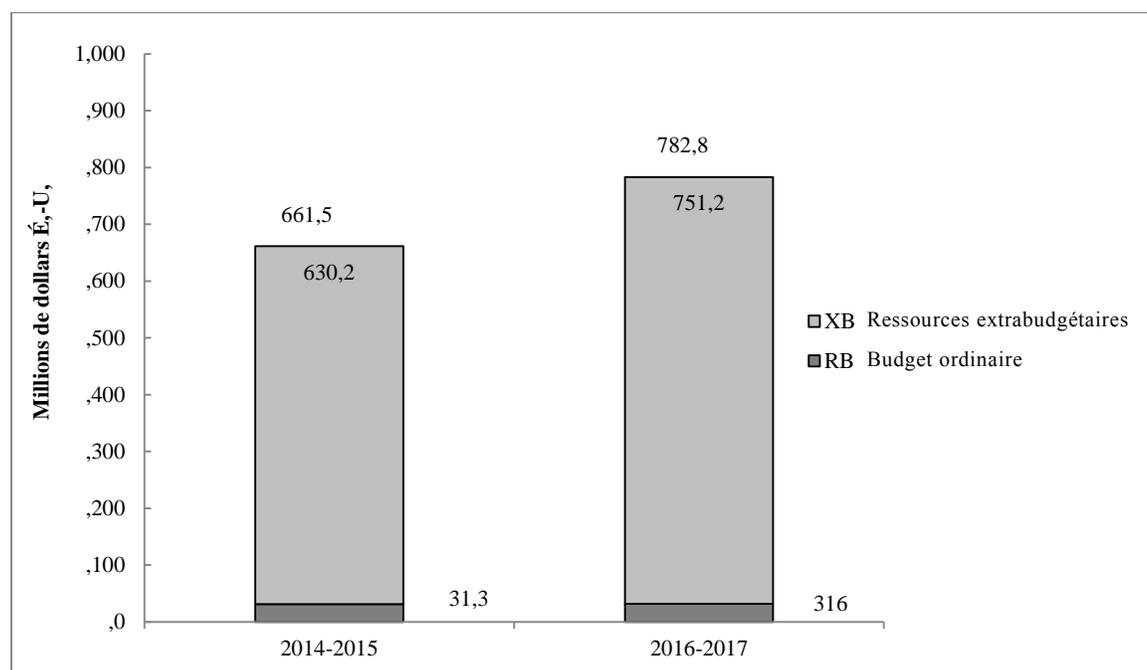
Le résultat A présenté plus loin porte sur les questions de pertinence, les résultats B et D concernent l'efficacité et le résultat C a trait à l'efficacité et aux questions transversales.

13. L'évaluation visait également à déterminer les principaux facteurs internes et externes qui ont influé sur les résultats obtenus par l'OCHA dans le domaine de la sensibilisation et l'efficacité avec laquelle le Bureau a géré ces facteurs.

#### **Budget, bureaux et ressources humaines**

14. Le budget de l'OCHA est inclus dans le titre VI (Droits de l'homme et affaires humanitaires) du budget-programme du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Pour l'exercice 2016-2017, l'OCHA a reçu 0,56 % du budget ordinaire total du Secrétariat (voir A/70/6 (Introduction), tableau 2). Comme l'indique la figure II, le budget global de l'OCHA a augmenté, principalement grâce à l'accroissement des ressources extrabudgétaires, qui représentent environ 95 à 96 % de son financement. S'il n'a pas été possible de calculer avec précision les ressources allouées par l'OCHA à la sensibilisation, le personnel interrogé dans le cadre des entretiens et des enquêtes a indiqué que les activités relatives à la sensibilisation occupaient une partie importante de leur temps, entre 25 % et 100 %.

Figure II  
**Projets de budget-programme de l'OCHA pour les exercices biennaux 2014-2015  
 et 2016-2017**



Source : Données budgétaires tirées des documents portant les cotes A/70/6 (Sect. 27) et A/68/6 (Sect. 27) et compilées par la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI.

15. L'OCHA a deux bureaux de siège, situés à New York et à Genève. Il compte aussi 6 bureaux régionaux, 29 bureaux de pays, 3 bureaux de liaison et 20 équipes de conseillers pour les questions humanitaires<sup>8</sup>. Comme mentionné au paragraphe 11, dans la plupart des bureaux examinés, le personnel travaillant à tous les niveaux participe à diverses formes de sensibilisation.

16. Le tableau 1 montre qu'en 2016, l'OCHA employait 2 271 personnes. En 2017, les coupes budgétaires ont conduit à la suppression de 218 postes.

Tableau 1  
**Répartition du personnel de l'OCHA, 2016**

Lieu d'affectation	Effectifs	Pourcentage du total
Sièges	528	23,2
Bureaux régionaux	191	8,4
Bureaux de liaison	24	1,1
Bureaux extérieurs	1 528	67,3
<b>Total</b>	<b>2 271</b>	<b>100,0</b>

<sup>8</sup> OCHA presence map, octobre 2016. Les équipes de conseillers pour les questions humanitaires comprennent un ou plusieurs conseillers, qui assistent les pays où l'OCHA n'a pas de bureau mais qui sont considérés comme à risque et ont donc besoin d'une présence humanitaire.

Source : Données tirées du plan et du budget de l'OCHA (disponible en anglais à l'adresse <http://www.unocha.org/node/212326>) et compilées par la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI.

### III. Méthode

17. L'évaluation a été réalisée selon une approche mixte utilisant les sources de données suivantes :

a) **Discussions de groupe et entretiens menés aux sièges de l'OCHA à New York et à Genève** : 41 membres du personnel du Bureau;

b) **Entretiens** : 12 coordonnateurs de l'action humanitaire, 31 chefs, chefs adjoints et principaux membres du personnel des bureaux régionaux ou bureaux de pays et 17 équipes de conseillers pour les questions humanitaires<sup>9</sup>;

c) **Études de cas portant sur les bureaux locaux** : Entretiens et groupes de discussion organisés dans sept bureaux avec 123 membres du personnel de l'OCHA, partenaires et parties prenantes<sup>10</sup>;

d) **Analyse fondée sur l'opinion de personnalités** : Entretiens avec 18 spécialistes reconnus du secteur humanitaire (extérieurs à l'ONU)<sup>11</sup>;

e) **Analyses dirigées de documents** : Création d'une base de données de l'ensemble des 1 002 documents d'information (déclarations, discours, observations et communiqués de presse, par exemple) qui ont été publiés entre avril 2013 et octobre 2016 et analyse de la couverture médiatique dont l'OCHA a bénéficié entre 2013 et 2016;

f) **Enquêtes** : Enquêtes en ligne réalisées auprès du personnel de terrain de l'OCHA<sup>12</sup>, d'un échantillon aléatoire de partenaires du Bureau<sup>13</sup> et de tous les représentants du Groupe des directeurs de programmes d'aide d'urgence du Comité permanent interorganisations<sup>14</sup>.

18. En 2015, l'OCHA a demandé un examen fonctionnel qui avait pour objet d'améliorer l'efficacité et l'efficience du Bureau en veillant à ce que celui-ci dispose d'une structure optimale et des ressources et capacités nécessaires pour s'acquitter de son mandat et honorer ses engagements<sup>15</sup>. L'objectif de cet examen n'était pas d'évaluer les résultats obtenus par l'OCHA, et les activités de sensibilisation n'ont pas été analysées en profondeur<sup>16</sup>. Pendant l'évaluation, la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI s'est tenue en rapport avec l'équipe chargée de l'examen fonctionnel et a étudié de manière approfondie le rapport que celle-ci a présenté. Les conclusions pertinentes de l'examen fonctionnel qui, tout en couvrant des questions organisationnelles plus larges, corrobore les

<sup>9</sup> Au moment de l'évaluation, il en existait 19. En 2017, le nombre d'équipes est passé à 20.

<sup>10</sup> Bureaux de liaison de l'Union africaine et de Bruxelles; Bureau régional pour l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe et Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale; bureaux de pays de l'Éthiopie, du Mali et de la Somalie. La Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI a sélectionné les études de cas, avec le concours de l'OCHA, sur la base de la taille, de la durée, du budget, de l'orientation de fond et du nombre d'entités des Nations Unies présentes dans le pays.

<sup>11</sup> Les personnes interrogées ont été choisies de façon indépendante par la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI et un consultant spécialisé dans l'évaluation de l'action humanitaire, sur la base d'examen préliminaires et d'un sondage en boule de neige.

<sup>12</sup> Taux de réponse de 25 %.

<sup>13</sup> Taux de réponse de 17,3 %.

<sup>14</sup> Taux de réponse de 87 %.

<sup>15</sup> Boston Consulting Group et MANNET, OCHA Functional Review: Final Report, 29 juillet 2016.

<sup>16</sup> Ibid., p. 3 et 10.

conclusions de la Division concernant la sensibilisation en particulier, sont citées chaque fois qu'il convient.

19. L'évaluation s'est heurtée à quatre obstacles : la difficulté inhérente qu'il y a à mesurer les effets des activités de sensibilisation, en particulier des activités de plaidoyer privé; l'absence d'une liste complète des effectifs; le fait que les enquêtes en ligne n'aient été réalisées qu'auprès du personnel de terrain; les faibles taux de réponse aux enquêtes menées auprès des partenaires et du personnel. Pour s'attaquer au premier obstacle, la Division de l'inspection et de l'évaluation a obtenu, pendant les entretiens et les discussions de groupe, des exemples des principales activités de plaidoyer privé qui sont menées et a présenté les effets ou l'absence d'effet de ces activités en étayant son propos, dans la mesure du possible, au moyen de documents et d'éléments subjectifs, compte tenu des contraintes externes. Elle a contourné le troisième en recoupant les commentaires recueillis auprès du personnel de terrain et les données collectées dans le cadre des entretiens avec le reste du personnel, et le dernier en menant une étude sur la population des non-répondants afin de vérifier que l'échantillon des personnes ayant répondu était suffisamment représentatif pour que les données tirées des enquêtes puissent être prises en compte dans la présente analyse. Le deuxième obstacle n'a pas pu être surmonté, étant donné que, par définition, on ne pouvait pas savoir quels renseignements concernant le personnel et les partenaires faisaient défaut.

## IV. Résultats de l'évaluation

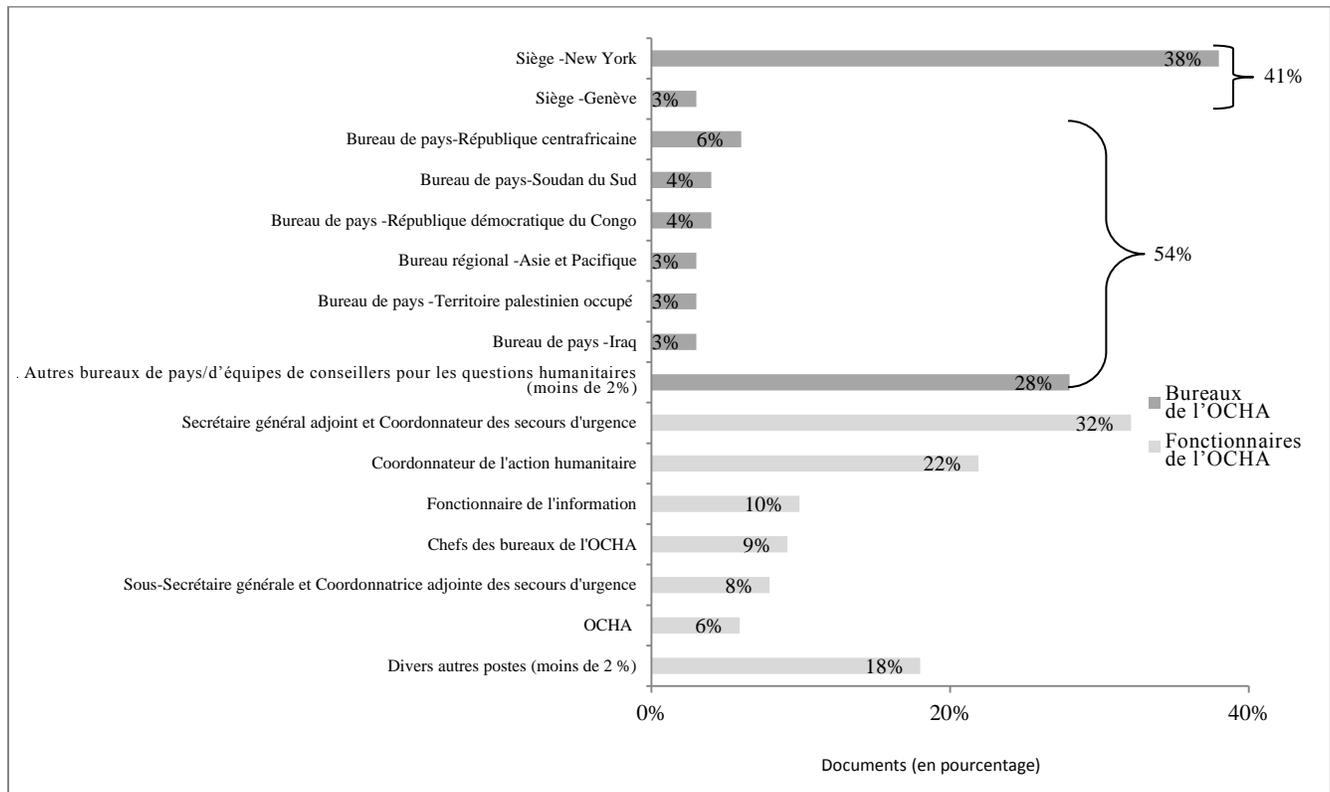
### A. **Les activités de sensibilisation ou de plaidoyer menées par l'OCHA ont été jugées conformes à son mandat et il a été reconnu qu'elles apportaient une valeur ajoutée à l'action humanitaire tout en couvrant un large éventail de questions et de crises humanitaires, en dépit du fait qu'il était difficile d'accorder une attention soutenue aux crises moins visibles**

#### **L'OCHA a mené toute une série d'activités de sensibilisation ou de plaidoyer à tous les niveaux**

20. Étant donné que l'on dispose de très peu de renseignements sur les activités de plaidoyer privé et qu'il est donc difficile de mesurer ou de confirmer leurs effets, la plupart des données concernant ces activités ont été tirées de quelques récits de membres du personnel de l'OCHA de tous grades. Certains récits ont toutefois pu être corroborés par des preuves littérales, et de nombreuses personnes interrogées ont renforcé la crédibilité de ces affirmations. En outre, l'OCHA a procédé à un état des lieux complet des activités de sensibilisation au début de l'évaluation pour démontrer leur portée. En revanche, de nombreuses données sur les activités de plaidoyer public étaient disponibles; elles ont été répertoriées et analysées (voir par. 17 e) ci-dessus).

21. L'OCHA publie beaucoup de déclarations et de communiqués de presse; c'est une activité qui mobilise toutes ses composantes. Comme le montrent la figure III (répartition des documents de plaidoyer public) et la figure IV (types de communiqués aux fins de la sensibilisation publiés chaque année), la sensibilisation constitue un pan important de l'action menée par l'ensemble de l'OCHA.

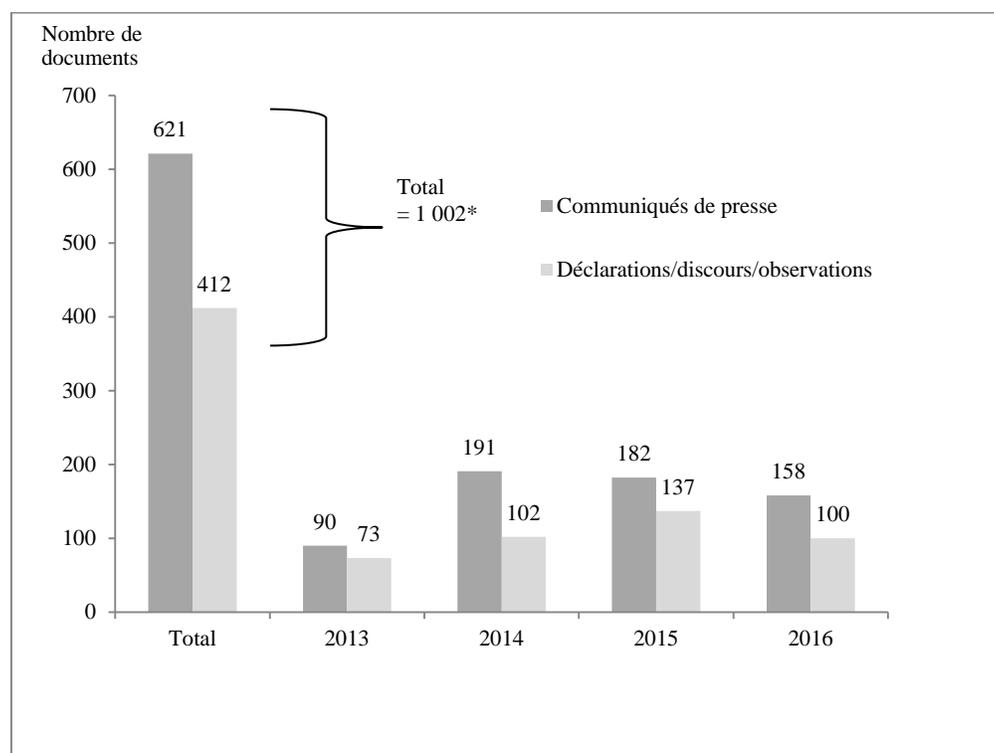
Figure III  
**Pourcentage des communiqués de presse et des déclarations par bureau et fonctionnaire de l'OCHA (2013-2016)**



Source : Base de données de la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI sur les communiqués de presse et les déclarations de l'OCHA, 2013-2016.

Note : Base = 1002 (tous les documents); les chiffres ayant été arrondis et plusieurs réponses ayant été acceptées, les totaux ne correspondent pas à 100 %.

Figure IV  
**Nombre et type de communiqués de presse et de déclarations – plaidoyer public (2013-2016)**

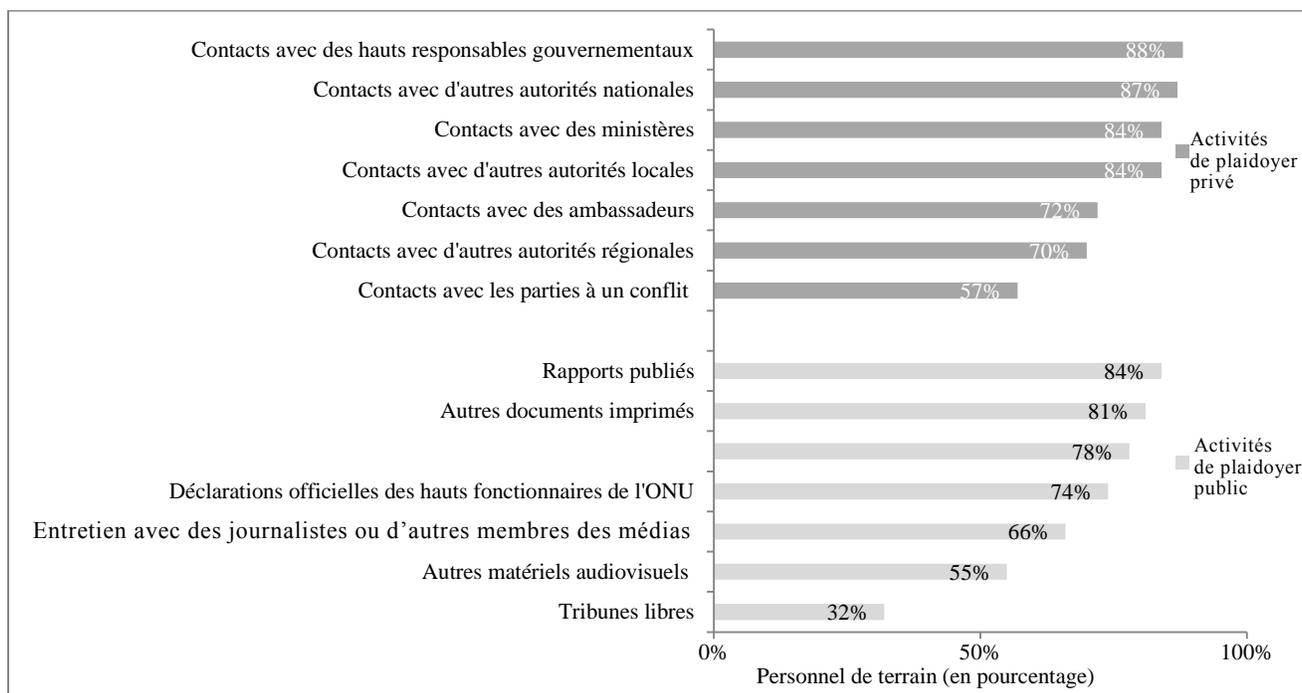


Source : Base de données de la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI sur les communiqués de presse et les déclarations de l'OCHA, 2013-2016.

Note : Si 1002 documents ont été comptabilisés, le total dans le graphique n'est pas le même, certains documents entrant dans plusieurs catégories.

22. Les activités de sensibilisation sont largement répandues, bien que les activités de plaidoyer privé soient probablement prédominantes. Un fonctionnaire du Siège a résumé la perception de beaucoup de personnes interrogées à l'OCHA, en disant que les activités de plaidoyer privé étaient bien plus nombreuses que celles de plaidoyer public. Cette affirmation est largement corroborée par les données tirées des entretiens et l'analyse des études de cas, les fonctionnaires interrogés dans tous les bureaux locaux de l'OCHA, les bureaux des équipes de conseillers pour les questions humanitaires et les villes sièges ayant fourni des exemples concrets, et souvent nombreux, d'activités de plaidoyer privé. De même, la figure V montre que la grande majorité du personnel de terrain mène des activités de plaidoyer public et des activités de plaidoyer privé, ces dernières étant les plus fréquentes.

Figure V  
**Activités de plaidoyer public et privé signalées directement par le personnel de terrain de l'OCHA (2013-2016)**



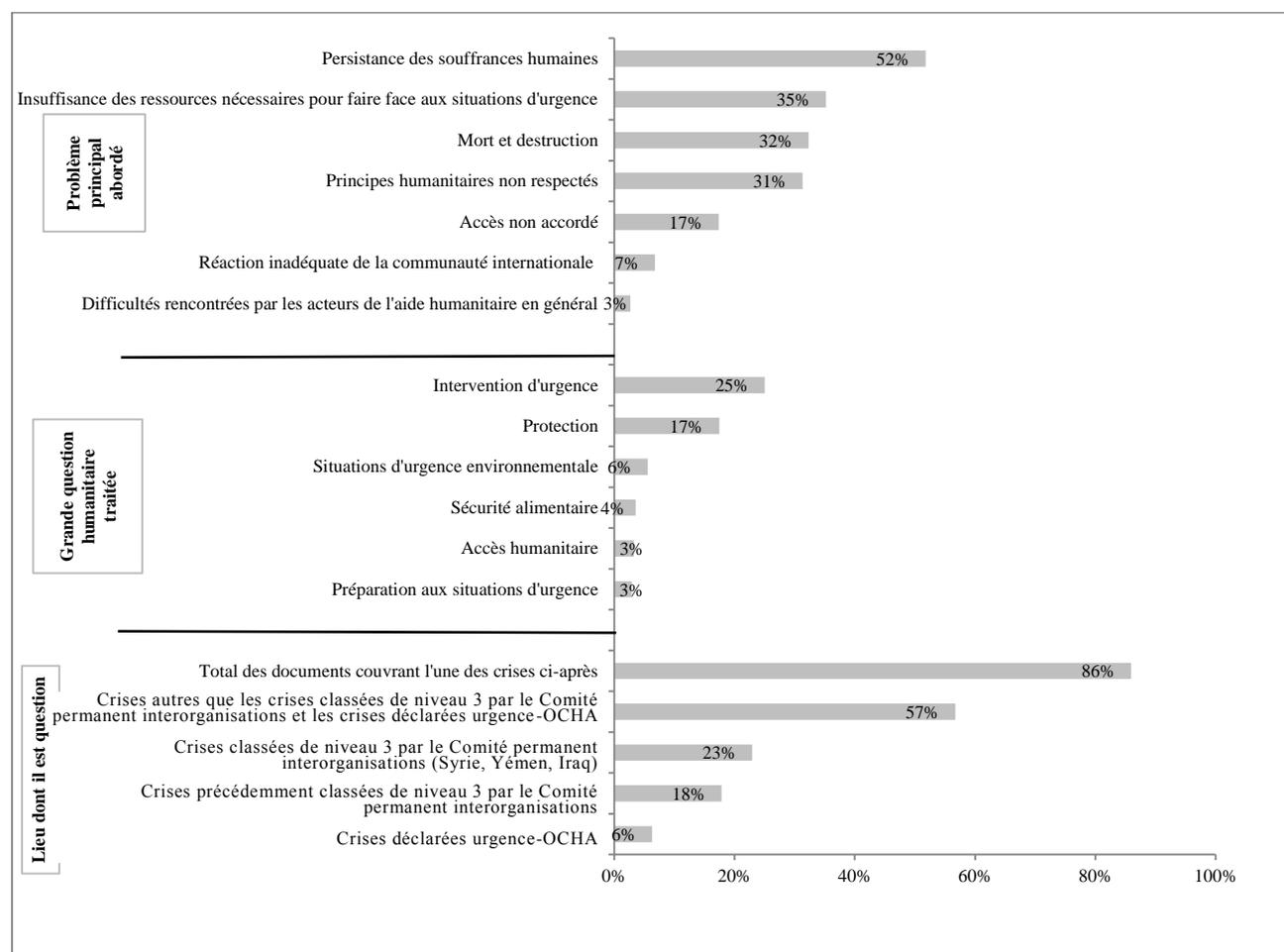
Source : Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI, compilation des données tirées des enquêtes.

23. Les activités de sensibilisation ou de plaidoyer menées par l'ensemble du Bureau nécessitent beaucoup de temps et de ressources (voir par. 9 à 11 ci-dessus). En outre, il est ressorti des études de cas et des entretiens réalisés dans les bureaux locaux que ces activités jouaient un rôle essentiel dans la réalisation des objectifs généraux de ces bureaux.

#### **Les activités de sensibilisation ou de plaidoyer ont couvert un vaste éventail de questions et de crises humanitaires**

24. Les données tirées des entretiens, des examens préliminaires et des recherches dans les médias ont montré que les activités de plaidoyer public et privé couvraient un vaste éventail de questions et de crises humanitaires. De plus, 86 % des activités de plaidoyer public visaient des crises humanitaires en particulier et les situations d'urgence de niveau 3 bénéficiaient d'une attention plus grande que les autres crises. La figure VI recense les principales catégories d'activités de plaidoyer public.

Figure VI  
**Principaux problèmes et principales questions et crises couverts par les communiqués de presse et les déclarations de l'OCHA (2013-2016)**



Source : Base de données de la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI sur les communiqués de presse et les déclarations de l'OCHA.

Note : Base = 1002 (tous les documents); la figure ne présente que les mentions principales; les chiffres ayant été arrondis et plusieurs réponses ayant été acceptées, les totaux ne correspondent pas à 100 %.

### **Il a été largement reconnu que les activités de sensibilisation ou de plaidoyer étaient conformes au mandat de l'OCHA et qu'elles apportaient une valeur ajoutée**

25. Les aménagements structurels effectués, le cadre normatif mis en place et les investissements de temps et de ressources faits pour mener les activités de sensibilisation ou les appuyer visent à assurer au mieux le respect de cet aspect essentiel du mandat de l'OCHA. Les parties prenantes internes et externes sont conscientes de l'importance et du bien-fondé du volet sensibilisation du mandat de l'OCHA, qu'elles considèrent comme un « bien public » pour l'ensemble du dispositif d'intervention humanitaire et comme une aide pour le Bureau. Bien qu'il

n'ait pas étudié les activités de sensibilisation en profondeur, l'examen fonctionnel de 2016 a fait écho à ce sentiment<sup>17</sup>.

26. Les personnes externes interrogées ont estimé que, du fait des particularités ci-après, l'OCHA occupait un créneau unique en matière de sensibilisation :

a) **Action généraliste.** Si les organismes des Nations Unies et les organisations non gouvernementales (ONG) se concentrent sur des populations ou des questions particulières dans le cadre des crises humanitaires, l'OCHA recueille et analyse des informations suivant une méthode holistique, les utilise pour défendre les intérêts du dispositif d'intervention humanitaire et les partage avec les autres organismes des Nations Unies et les ONG pour qu'ils les utilisent dans leurs propres activités de sensibilisation et de programmation;

b) **Impartialité.** L'OCHA n'étant pas une entité opérationnelle, ses produits d'information (cartes, rapports, analyses, etc.) sont jugés objectifs, ce qui : i) permet à la communauté humanitaire, et à ceux dont elle défend les intérêts, d'utiliser systématiquement les informations partagées; ii) permet de préserver les relations entre les acteurs opérant sur le terrain et les gouvernements des pays hôtes, car il n'y a pas d'enjeu opérationnel pour l'OCHA;

c) **Accès à des interlocuteurs de haut niveau.** On estime que la présence sur le terrain du personnel de l'OCHA aide le Bureau à bâtir et à maintenir des relations avec les autorités des pays hôtes, les ONG, les organismes des Nations Unies, le personnel diplomatique et les parties à un conflit<sup>18</sup>, et son accès aux plus hauts échelons des États Membres et du Conseil de sécurité, par l'intermédiaire du Bureau du Secrétaire général adjoint, est considéré comme un moyen précieux de transmettre des informations essentielles sur des problèmes humanitaires communs.

27. En conséquence, les partenaires ont déclaré qu'ils utilisaient les produits d'information de l'OCHA pour leurs activités de sensibilisation et à d'autres fins. Les éléments recueillis dans le cadre des entretiens et des études de cas ont montré que les produits et les analyses de l'OCHA étaient bien utilisés et que de nombreux membres des communautés humanitaire et diplomatique participaient aux réunions d'information du Bureau. Les coordonnateurs de l'action humanitaire ont indiqué à maintes reprises que les produits d'information de l'OCHA (perspectives régionales, informations actualisées sur les pays et cartes des besoins humanitaires, par exemple)<sup>19</sup> apportaient un appui approprié à leurs activités de sensibilisation. De même, il est ressorti de l'examen fonctionnel que les produits d'information du Bureau étaient jugés utiles<sup>20</sup>.

### **Les activités de sensibilisation ou de plaidoyer ont été jugées utiles, en dépit des difficultés rencontrées pour accorder une attention soutenue aux crises prolongées**

28. Tous les groupes ont jugé utiles les activités de sensibilisation de l'OCHA aux questions humanitaires et à certaines crises. Les partenaires dans tous les lieux choisis pour les études de cas, les personnes interrogées dans les bureaux de l'OCHA et les parties prenantes externes ont généralement estimé que le Bureau menait des activités de sensibilisation ou de plaidoyer opportunes et utiles aux

<sup>17</sup> Voir p. 4.

<sup>18</sup> La présence sur le terrain n'est pas une source de valeur ajoutée propre à l'OCHA, étant donné que bien d'autres entités ont une présence sur le terrain.

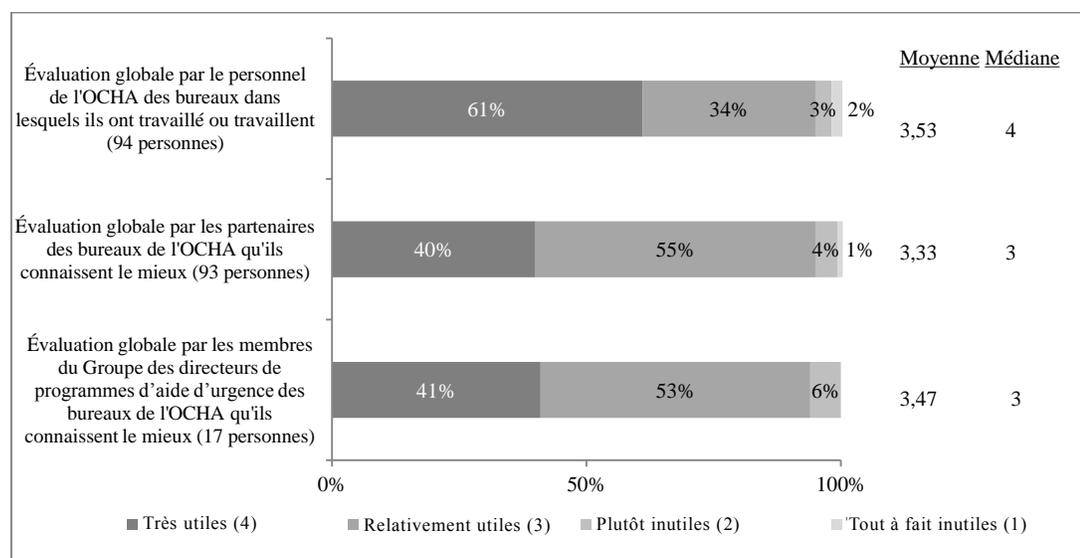
<sup>19</sup> Lake Chad Basin: Crisis Overview, Sahel: A Call for Humanitarian Aid, Mali Access/Security Plan, et autres documents, tels que ceux concernant le phénomène El Niño utilisés en Éthiopie, aux Fidji et ailleurs.

<sup>20</sup> Voir p. 21.

principales questions humanitaires (financement en cas de situation d'urgence, accès, protection des travailleurs humanitaires et respect du droit international humanitaire et des normes, par exemple). Les activités menées en vue de rétablir l'accès humanitaire en Jordanie et en République démocratique du Congo figurent au nombre des exemples fournis, de même que l'utilisation de données communes sur le blocus de Gaza et la dénonciation du ciblage des travailleurs humanitaires en République centrafricaine. Toutefois, les partenaires de l'OCHA et les membres du Groupe des directeurs de programmes d'aide d'urgence qui ont répondu à l'enquête ont été plus nombreux que le personnel de terrain à considérer les activités de sensibilisation ou de plaidoyer « relativement » utiles plutôt que « très » utiles (voir fig. VII).

Figure VII

**Évaluation par le personnel de terrain et les partenaires de l'utilité des activités de sensibilisation ou de plaidoyer de l'OCHA (2013-2016)**



Source : enquêtes réalisées par la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI auprès du personnel de l'OCHA, des partenaires et des membres du Groupe des directeurs de programmes d'aide d'urgence.

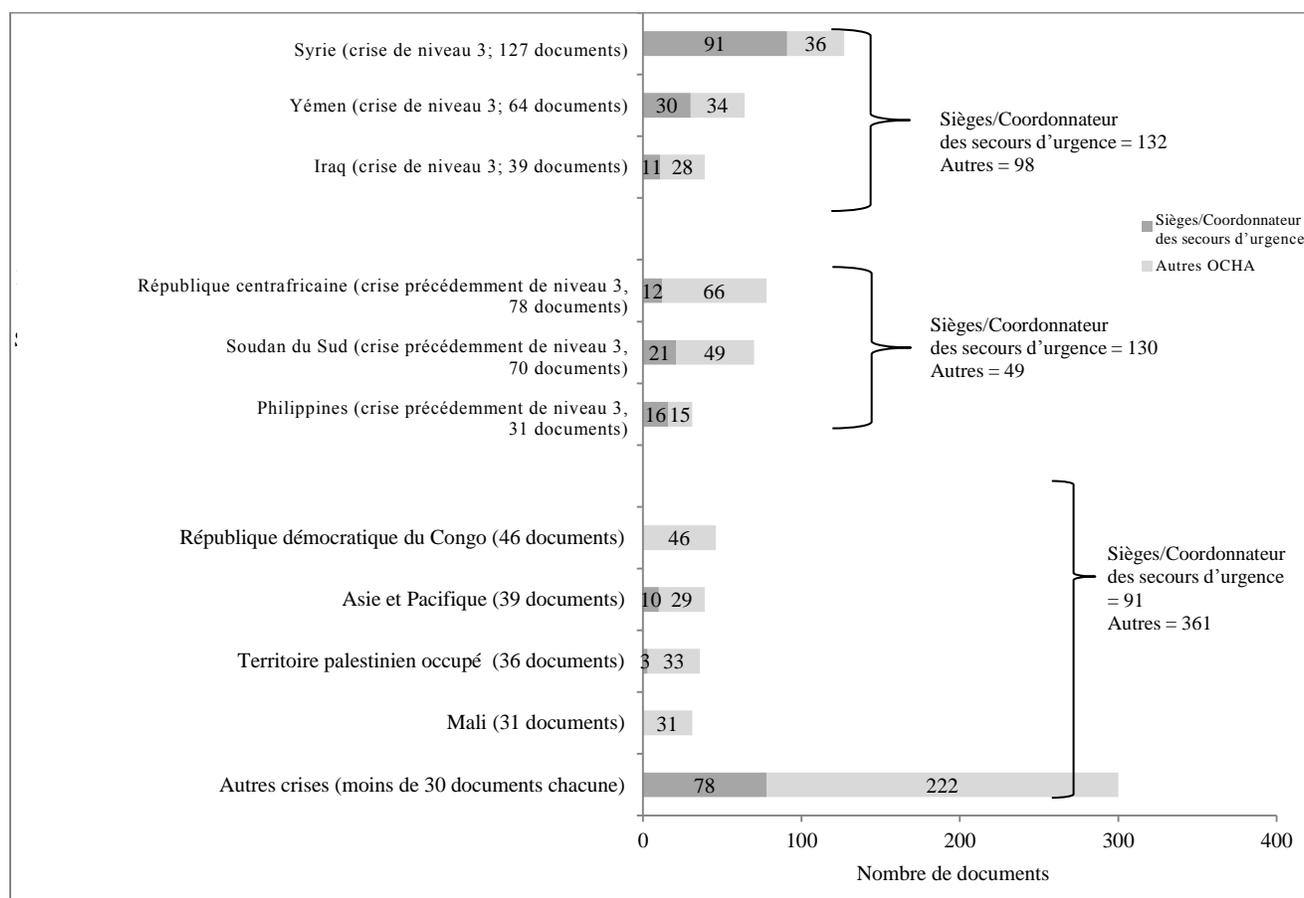
29. Un aspect intéressant qui a été fréquemment souligné était l'équilibre délicat que l'OCHA visait souvent à trouver entre les aspects public et privé des activités de sensibilisation ou de plaidoyer qu'elle menait pour atteindre un objectif donné. À cet égard, les personnes interrogées ont dressé un tableau mitigé. D'une part, elles ont fréquemment cité la capacité du personnel de l'OCHA d'assurer la complémentarité entre les deux types d'activités (plaidoyer public ou privé); le personnel du Bureau se livre à une réflexion approfondie pour déterminer quel type d'activité fonctionne le mieux dans une situation ou un pays donné et quand recourir à l'autre. Les activités de plaidoyer privé, fondées sur les relations entre l'OCHA et les principales parties prenantes, y compris les hauts responsables gouvernementaux, ont été considérées comme la solution préférable dans la plupart des cas, étant donné qu'elles permettraient probablement d'entretenir la confiance entre le Bureau et ces acteurs.

30. D'autre part, les parties prenantes ont mis l'accent sur des cas où l'OCHA avait fait des compromis dans le cadre de ses activités de plaidoyer public et privé en atténuant le propos des messages de plaidoyer public ou en décidant de ne pas en publier certains, même si des partenaires l'auraient souhaité. Les études de cas ont

montré qu'à deux occasions, le contexte politique avait amené l'OCHA à choisir avec soin les questions en faveur desquelles il plaiderait auprès du Gouvernement. Le personnel de terrain de l'OCHA et les équipes de conseillers pour les questions humanitaires ont indiqué qu'ils étaient constamment tiraillés et qu'il leur était difficile de savoir jusqu'où aller dans leurs activités de plaidoyer public, compte tenu des attentes de la communauté humanitaire à cet égard. Ils ont expliqué que, dans la plupart des cas, l'OCHA était aussi audacieux qu'il pouvait l'être en public et ont ajouté qu'en adressant des messages publics plus vigoureux, l'OCHA et ses partenaires risquaient de se mettre à dos les gouvernements hôtes, ce qui pourrait avoir des conséquences préjudiciables pour les populations touchées. Dans d'autres cas, l'OCHA a entrepris des activités de plaidoyer privé énergiques pour compenser des activités de plaidoyer public qui l'étaient moins; les personnes impliquées ont affirmé que ces activités étaient passées en grande partie inaperçues auprès du reste de la communauté humanitaire. Le personnel de l'OCHA interrogé sur le terrain et les experts extérieurs ont indiqué que, dans certains de ces cas, le siège pourrait mener des activités de plaidoyer public et privé plus vigoureuses sur certaines questions locales sans compromettre les relations de travail dans le pays hôte.

31. D'après les personnes interrogées, l'action de l'OCHA était généralement pertinente. La plupart d'entre elles ont en effet estimé que les questions et les crises en faveur desquelles le Bureau avait plaidé étaient celles qui méritaient le plus d'attention, ce qui était en phase avec l'évaluation globale positive mais mitigée de l'utilité des activités de sensibilisation mentionnée précédemment. Toutefois, l'une des critiques portait sur l'attention et les ressources disproportionnées que l'OCHA accordait aux crises majeures actuelles. Comme le montre la figure VIII, les communiqués de presse et les déclarations des sièges et du Coordonnateur des secours d'urgence étaient essentiellement axés sur la République arabe syrienne et d'autres situations d'urgence de niveau 3. Presque toutes les personnes interrogées ont considéré qu'il était justifié d'accorder une attention particulière à ces crises, compte tenu de leur gravité. Elles ont toutefois relevé que cela était en contradiction avec la mission du Bureau consistant à attirer l'attention sur toutes les crises saillantes – les crises antérieures « oubliées » et les crises naissantes qui ne retiennent pas suffisamment l'attention des principales parties prenantes.

Figure VIII  
**Activités de plaidoyer public des sièges de l'OCHA, du Secrétaire général adjoint et Coordonnateur des secours d'urgence et du reste du Bureau concernant les 10 crises principales (2013-2016)**



Source : Base de données de la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI sur les communiqués de presse et les déclarations de l'OCHA.

Note : niveau 3 = crise classée de niveau 3 par le Comité permanent interorganisations; précédemment niveau trois = crise précédemment classée de niveau 3 par le Comité permanent interorganisations pendant la période 2013-2016.

32. Une minorité de fonctionnaires interrogés, de leaders d'opinion externes et de membres du Groupe des directeurs de programmes d'aide d'urgence ont exprimé leur mécontentement au sujet de l'absence apparente d'activités de plaidoyer public en faveur des crises oubliées et ont affirmé que l'OCHA ne semblait pas suivre une méthode systématique pour entretenir l'intérêt porté par le public ou les donateurs à ces crises. Ce problème ne fait pas partie des objectifs que l'OCHA s'est fixés dans la stratégie qu'elle a adoptée en 2015. Certains membres du personnel étaient conscients de ce problème et ont indiqué que les efforts futurs viseraient à le résoudre. Quelques exemples concrets de cas où l'OCHA a publiquement appelé l'attention sur les crises oubliées ont toutefois été apportés dans le cadre de la présente évaluation. Par exemple, dans le rapport de l'OCHA de 2016 (« Year in Review »), il est indiqué que, pour attirer l'attention sur la crise qui frappe le bassin du lac Tchad, le Bureau a organisé une manifestation pendant la session de l'Assemblée générale qui s'est traduite par des annonces de contributions d'un

montant de 163 millions de dollars de la part des dirigeants du monde<sup>21</sup>. Les nominations du Coordonnateur régional des secours humanitaires pour le Sahel et des Envoyés spéciaux du Secrétaire général pour El Niño et le climat ont été présentées comme des évolutions positives qui permettraient d'attirer l'attention sur ces crises. Les fonds de financement commun constitués pour certains pays et le Fonds central pour les interventions d'urgence ont également cherché à attirer et à maintenir l'attention sur les crises oubliées.

**B. L'OCHA disposait de documents institutionnels de politique, de stratégie et d'orientation sur lesquels il pouvait s'appuyer pour s'acquitter de sa mission de sensibilisation, mais ils étaient mal connus et peu utilisés, ce qui contribuait en partie au manque de coordination des efforts de plaidoyer engagés aux différents niveaux et à l'échelle du Bureau**

**Les documents institutionnels de politique, de stratégie et d'orientation étaient mal connus et peu utilisés**

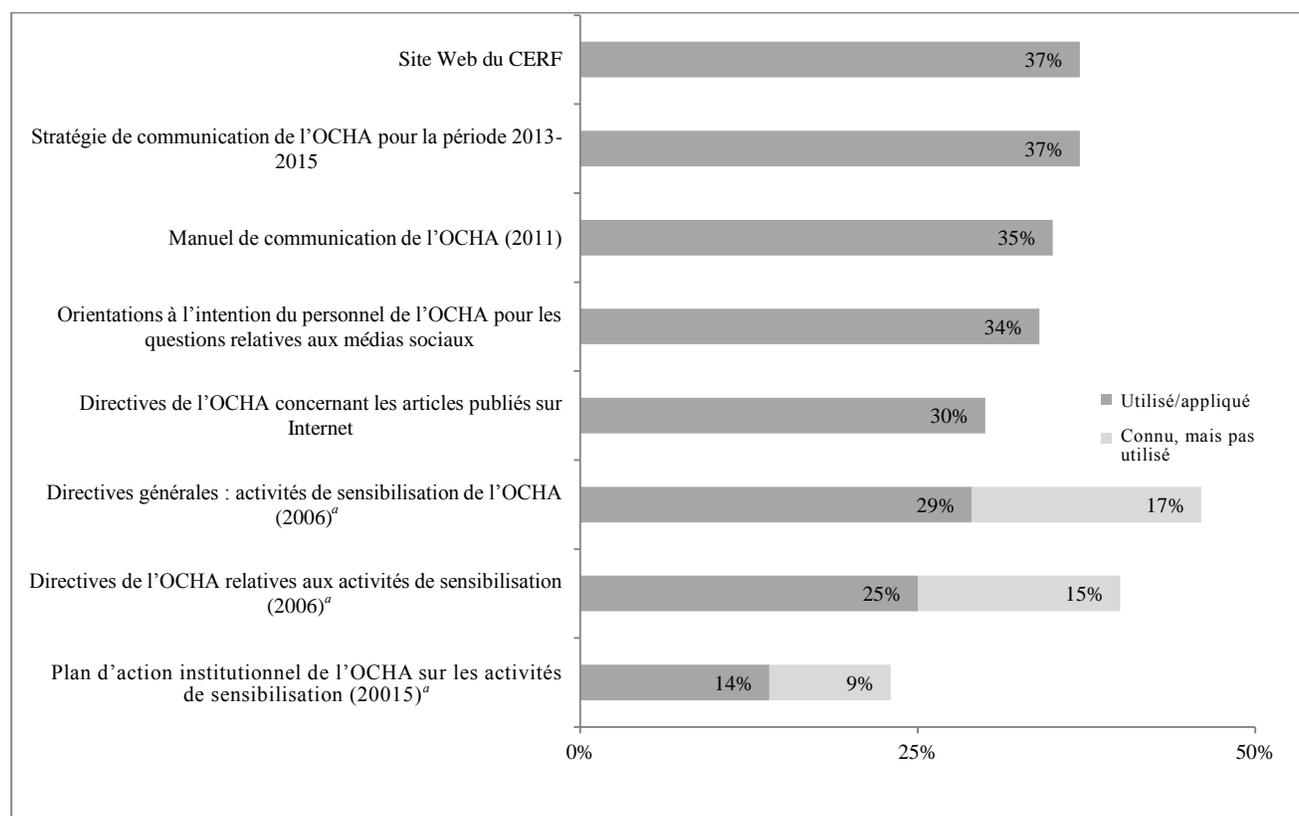
33. Les sièges de l'OCHA ont élaboré de nombreux documents institutionnels pour aider le Bureau dans la conduite de ses activités de sensibilisation ou de plaidoyer (voir par. 9 ci-dessus). Cependant, ces documents fondamentaux étaient mal connus et peu utilisés à tous les niveaux de l'entité. Lorsque la question leur a été posée en entretien, rares ont été les fonctionnaires s'occupant de sensibilisation à quelque niveau que ce soit du Bureau qui ont déclaré connaître, et bien moins encore utiliser, ces sources censées guider leurs travaux. La figure IX rend compte de cette méconnaissance – et de l'utilisation très rare qui est faite – des principaux documents de sensibilisation par le personnel de terrain.

---

<sup>21</sup> Voir « OCHA 2016 Year in Review », janvier 2017, disponible à l'adresse suivante : [http://www.unocha.org/2016\\_year\\_in\\_review/?utm\\_source=OCHA+Global+Product+List&utm\\_campaign=e3ee92c035-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_2016\\_12\\_23&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_fdc5b4f7e9-e3ee92c035-320330489#top](http://www.unocha.org/2016_year_in_review/?utm_source=OCHA+Global+Product+List&utm_campaign=e3ee92c035-EMAIL_CAMPAIGN_2016_12_23&utm_medium=email&utm_term=0_fdc5b4f7e9-e3ee92c035-320330489#top).

Figure IX

**Pourcentage de fonctionnaires de l'OCHA travaillant à la sensibilisation sur le terrain qui ont déclaré connaître et appliquer les orientations données en la matière**



Source : Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI, compilation de données tirées d'enquêtes auprès du personnel de l'OCHA.

Note : base = 82 (tous les fonctionnaires interrogés).

<sup>a</sup> Interrogés sur la connaissance et l'utilisation.

34. Certaines des orientations commencent à dater (par exemple, la directive générale de 2006 et les principes directeurs régissant les activités de plaidoyer) ou n'ont pas été suffisamment mises en œuvre à tous les niveaux du Bureau<sup>22</sup>. En novembre 2016, la Division de la coordination et des interventions a diffusé des orientations sur le terrain (des stratégies de sensibilisation à l'usage des équipes de pays pour l'action humanitaire, formulées le mois précédent), mais les fonctionnaires interrogés, y compris ceux qui assument des fonctions importantes dans le domaine considéré, n'avaient même pas connaissance, pour la plupart, de ces orientations récentes. À la question de savoir pourquoi exactement ces documents étaient mal connus et peu utilisés, maintes personnes interrogées ont pointé du doigt une mauvaise communication au Siège, soulignant au passage un manque de cohésion entre les divisions, et entre leurs directions, dans la gestion des tâches de sensibilisation.

<sup>22</sup> Depuis la publication de l'instruction générale de 2006 et des principes directeurs régissant les activités de plaidoyer, de profonds changements sont intervenus dans le dispositif d'intervention humanitaire, où le Bureau joue un rôle moteur, dans la sphère du financement et dans le domaine des technologies.

35. Ailleurs qu'au Siège, les fonctionnaires ont indiqué que la manière dont les orientations institutionnelles étaient portées à la connaissance du personnel variait d'un chef de bureau à l'autre. L'examen fonctionnel, faisant écho à ces témoignages, a présenté les difficultés rencontrées au niveau de l'encadrement comme un problème plus large<sup>23</sup>. Sans surprise, si le plan d'aide humanitaire et l'inventaire des besoins humanitaires sont mis à profit à différents degrés pour guider les activités de sensibilisation ou de plaidoyer, peu d'éléments permettent d'établir qu'il existe en revanche des stratégies de plaidoyer propres aux bureaux extérieurs (hors plans de communication). En fait, il est ressorti d'une analyse récente de l'OCHA que seuls 5 des 29 bureaux de pays appliquaient des stratégies de plaidoyer validées par les acteurs humanitaires<sup>24</sup>. De même, des équipes de conseillers humanitaires ont indiqué ne pas suivre de stratégie précise en la matière.

### **Les efforts de sensibilisation ou de plaidoyer déployés par le Bureau se caractérisaient par un manque de coordination interne**

36. La sensibilisation n'est pas une fonction autonome; elle vise plutôt à renforcer d'autres aspects du mandat de l'OCHA. En tant qu'entité chargée d'une mission de coordination, le Bureau doit mettre en relation les entreprises de sensibilisation disparates qui sont menées à un moment donné – et, à chaque niveau et à l'échelle de l'entité, les efforts de sensibilisation disparates – de façon à en assurer la cohésion, la cohérence et la complémentarité. La nécessité d'une telle démarche axée sur la coordination est d'autant plus évidente au vu des contraintes qui s'exercent constamment sur les ressources de l'OCHA : ses moyens étant limités, le Bureau doit faire un usage judicieux de ceux dont il dispose afin d'éviter le gaspillage (voir résolution 69/264 de l'Assemblée générale). Les retours d'information à tous les niveaux donnent à penser qu'il n'existe pas de mécanisme officiel de coordination de ces efforts de sensibilisation disparates.

37. L'absence d'un mécanisme officiel de coordination se ressentait nettement dans les relations entre les différents niveaux du Bureau (coordination verticale) et en leur sein (coordination horizontale). Les observations faites au sujet de chacun de ces niveaux ont tourné autour des points suivants :

a) **Coordination verticale.** Ces mécanismes sont encadrés par un certain nombre d'obligations directes en matière de présentation de rapports entre les bureaux extérieurs et les bureaux de siège de l'OCHA, mais ils reposaient principalement sur la qualité des relations interpersonnelles;

b) **Coordination horizontale.** Les personnes interrogées ont exprimé des préoccupations quant au défaut de coordination interne au Siège, où elles voyaient un obstacle à ce que les messages adressés par les bureaux de pays soient dûment répercutés.

38. La sensibilisation est la seule des cinq fonctions prescrites du Bureau qui n'est pas assortie d'un cadre spécifique pour fédérer l'entité autour de visées communes : les grands objectifs à mettre en œuvre durant un cycle de planification stratégique donné (en soi comme à l'appui des quatre autres fonctions prescrites), la manière dont les divisions et niveaux de l'entité sont appelés à travailler ensemble pour réaliser ces objectifs, les unités opérationnelles en charge de tel ou tel aspect de la réalisation, et les moyens pour le Bureau de déterminer s'il a atteint ses objectifs en matière de plaidoyer, quantitativement et qualitativement, tout au long de la période de mise en œuvre. Les personnes interrogées parmi les fonctionnaires des sièges ont mentionné plusieurs efforts destinés à établir des stratégies de plaidoyer qui ont été

<sup>23</sup> Voir pages 6 et 40.

<sup>24</sup> Voir OCHA, Rapport de synthèse sur les produits d'information, cycle 9, 2015, p. 8.

entravés par un désaccord au sujet de l'unité administrative censée conduire les travaux, par la nécessité de procéder à de vastes consultations internes et par l'évolution des priorités de la direction. Bien que certains fonctionnaires interrogés aient fait mention des comités supérieurs de gestion qui coordonnent les activités de sensibilisation ou de plaidoyer du Bureau, aucune autorité n'est clairement en charge de cette mission.

39. Les personnes extérieures interrogées et les membres du Groupe des directeurs de programmes d'aide d'urgence sollicités dans le cadre d'enquêtes ont fréquemment suggéré qu'il faudrait une instance où le Bureau puisse examiner et coordonner les efforts de plaidoyer qu'il déployait à l'échelle de l'institution, ou au moins ceux qu'il engageait sur des questions précises. Ces parties prenantes, de même que le personnel du Bureau, ont identifié le cloisonnement organisationnel important qui a cours entre les différentes branches du Siège comme le principal obstacle aux efforts de coordination. L'examen fonctionnel a corroboré ces observations, suggérant qu'elles pourraient refléter le besoin plus large d'une coordination renforcée, y compris à la faveur d'une délimitation plus claire des rôles et des responsabilités pour ce qui concerne d'autres aspects de l'action du Bureau<sup>25</sup>. Il a également amené à conclure que le modèle de gestion de l'OCHA aurait besoin d'être restructuré afin d'accroître l'efficacité de l'entité, sachant que ce modèle manque d'articulations et d'éléments clefs et que l'équipe de direction ne travaille pas bien ensemble<sup>26</sup>.

#### **Il existait une demande tendant à renforcer l'orientation stratégique sous la houlette du Siège**

40. Une petite minorité des personnes interrogées qui occupent un poste d'encadrement au Siège ont exprimé des doutes quant au fait qu'une conception plus normative des initiatives d'orientation et de la coordination interne renforcerait les efforts de plaidoyer de l'OCHA. Ces parties prenantes ont souligné les succès que le Bureau continuait d'enregistrer en matière de sensibilisation (voir par. 47 et 48 ci-dessous), malgré l'absence d'orientation stratégique officielle du Siège, ce qui donnait à penser que la démarche relativement minimaliste prévalant actuellement était adaptée à l'objectif visé. Elles ont par ailleurs estimé qu'un cadre d'orientation et de coordination plus formel engendrerait des lourdeurs administratives superflues qui ajouteraient encore au fardeau du personnel et risqueraient de saper les efforts de plaidoyer. Elles persistaient dans leur scepticisme en dépit d'éléments tendant à prouver le contraire. Par exemple, le Bureau a continué de tenir à jour et de produire des documents de politique, de stratégie et d'orientation jusqu'en 2016; la sensibilisation reste la seule des cinq fonctions prescrites à être délibérément privée d'un tel cadre, sans qu'il y ait de justification claire ou explicite à ce qu'elle fasse exception à la règle; l'examen fonctionnel a fait apparaître que le manque de coordination interne constituait un obstacle majeur au bon fonctionnement de l'entité (voir par. 49 et 53 ci-dessous); la pression qui s'exerce constamment sur ses ressources souligne la nécessité pour le Bureau, comme pour toute entité qui doit composer avec le même problème, d'agir avec toute la prudence et toute la certitude possibles dans l'affectation de ses ressources humaines et financières limitées (voir par. 36 ci-dessus).

41. Les autres personnes interrogées qui prenaient part à des activités de sensibilisation ou de plaidoyer se sont montrées plus accommodantes, jugeant qu'une meilleure orientation stratégique, sous la forme d'une coordination renforcée et de directives plus claires, serait sans doute bienvenue. Les acteurs extérieurs

<sup>25</sup> Voir l'examen fonctionnel de l'OCHA, p. 40.

<sup>26</sup> Voir *ibid.*, p. 6.

comme les parties prenantes internes ont cité nombre de possibilités à envisager pour améliorer la coordination, et ont appelé notamment l'attention sur les points suivants :

- Le Service de l'élaboration des politiques et des études n'a pas un accès assez direct aux bureaux extérieurs, d'où il découle dans les faits que les analyses de politique générale ne sont pas toujours suffisamment en rapport avec les problèmes de terrain;
- Les contributions des gestionnaires du Fonds central pour les interventions d'urgence et des fonds de financement commun par pays ne sont pas toujours sollicitées dans le cadre d'efforts de plaidoyer plus larges qui contribueraient à promouvoir ces instruments;
- Les chefs des bureaux extérieurs ne sont pas suffisamment tenus au courant des décisions prises lors des réunions du Comité de gestion des urgences.

42. Les activités de sensibilisation menées par l'OCHA s'appuient sur du personnel expérimenté et des relations solides au sein du Bureau. Lorsque les relations sont moins formelles et que les fonctionnaires changent de fonction, l'architecture globale des efforts de plaidoyer du Bureau pourrait menacer de s'effondrer.

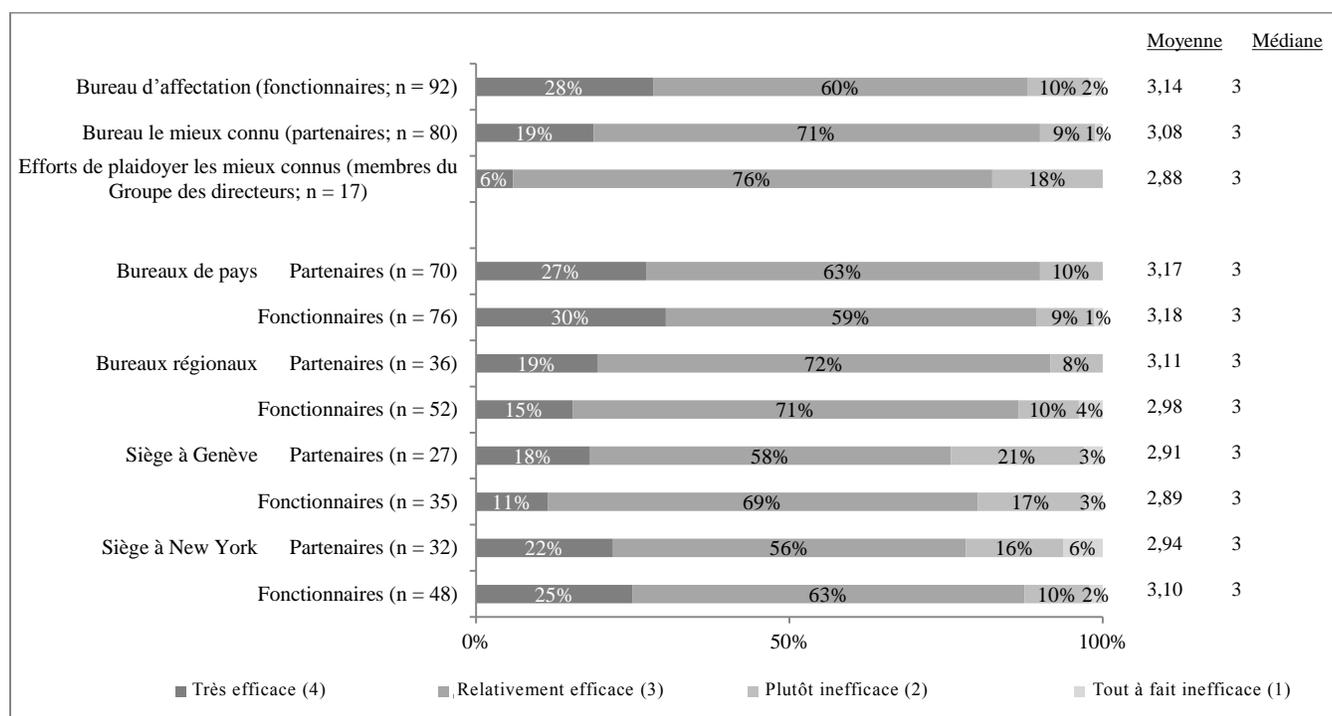
43. De même, en matière d'orientation, les personnes qui participent aux activités de sensibilisation ou de plaidoyer ont estimé qu'il demeurerait nécessaire de renforcer les politiques, les stratégies, les directives et les capacités. Les membres du personnel de terrain, les conseillers humanitaires et les coordonnateurs des opérations humanitaires, y compris ceux dont le rôle est marqué par un investissement important dans les efforts de plaidoyer, ont décrit les compétences de base requises pour être un bon acteur de la sensibilisation. Ces compétences de base, selon eux, ne correspondent pas nécessairement à celles qui sont normalement recherchées ou cultivées au poste de spécialiste des affaires humanitaires – celui qu'occupent la plupart des fonctionnaires considérés. Elles consistent notamment à posséder le savoir-faire nécessaire pour rédiger de façon convaincante et personnalisée, agir avec diplomatie, négocier et nouer des relations, sachant qu'on s'adresse souvent à des acteurs de haut niveau. Or, si une partie de ces compétences s'acquiert en autodidacte, certaines doivent aussi être développées en œuvrant davantage à renforcer les capacités du personnel le plus en prise avec le travail de sensibilisation. Tout comme il est ressorti des études de cas, les fonctionnaires de l'OCHA qui opèrent sur le terrain ont indiqué qu'il était donné bien peu d'orientations dans ce domaine. Cela dit, lorsque la demande lui en est faite, le Siège fournit généralement un appui aux activités de sensibilisation, lequel est jugé utile, et apprécié.

### **C. Un certain nombre d'éléments permettaient d'établir que les efforts de plaidoyer du Bureau avaient une incidence positive sur les connaissances, la sensibilisation et la prise de décisions**

44. La figure X montre que la majorité du personnel hors siège, des partenaires et des membres du Groupe des directeurs de programmes d'aide d'urgence interrogés ont perçu les efforts de plaidoyer engagés par le Bureau à tous les niveaux comme relativement efficaces. Toutefois, ces évaluations qui sont faites de l'efficacité générale des initiatives de sensibilisation et du travail de tel ou tel bureau ont naturellement tendance à être modérées plutôt que tranchées.

Figure X

**Perception que le personnel, les partenaires et les membres du Groupe des directeurs de programmes d'aide d'urgence ont de l'efficacité des bureaux de l'OCHA, 2013-2016**



Source : Enquêtes réalisées auprès du personnel de l'OCHA, des partenaires et des membres du Groupe des directeurs de programmes d'aide d'urgence.

45. Comme indiqué précédemment, il est difficile en soi de mesurer l'efficacité d'une initiative de sensibilisation menée par le Bureau, en particulier lorsqu'il s'agit de plaidoyer privé. La méconnaissance et la faible utilisation des stratégies et politiques existantes, associées au manque de coordination sur le plan de la mise en œuvre, a compliqué encore la tâche. Sans une vue d'ensemble claire, récapitulative et étayée de qui avait entrepris quelle initiative de plaidoyer pour telle ou telle crise ou situation humanitaire à un moment donné, les résultats de l'action menée ne n'ont pas pu faire l'objet d'un suivi ni d'une évaluation. La section chargée de la planification, de l'évaluation et de l'orientation au sein de l'OCHA prévoyait d'examiner les activités de sensibilisation ou de plaidoyer du Bureau en 2015, mais cet examen a été annulé.

46. Malgré cette lacune en termes d'évaluation, on a sélectionné des exemples représentatifs des activités de sensibilisation ou de plaidoyer de l'OCHA et vérifié ainsi, sur la base d'entretiens avec les parties prenantes et, chaque fois que possible, de preuves littérales, les liens de causalité entre les efforts de plaidoyer du Bureau et leurs effets. L'analyse a produit des exemples d'initiatives réussies qui ont contribué à renforcer l'action humanitaire, ainsi que des exemples de résultats mitigés dans des situations où des facteurs externes et internes ont compromis la pleine réalisation des objectifs visés.

47. Les cas où les efforts de plaidoyer de l'OCHA ont une incidence positive sur les connaissances, la sensibilisation et la prise de décisions se rapportent à deux grands points :

a) **Orientation du débat normatif sur les questions humanitaires.** Les efforts de plaidoyer public et privé que le Bureau déploie en vue d'inscrire les principales lois et politiques intergouvernementales dans un cadre normatif ont produit des résultats, en ce qui concerne notamment le cadre directeur régissant l'action humanitaire de l'Union africaine; le fonds d'affectation spéciale pour l'Afrique de l'Union européenne et les travaux qui sont actuellement menés pour appuyer la Direction générale Aide humanitaire et protection civile de la Commission européenne dans le domaine de la politique humanitaire; le mémorandum d'accord conclu entre l'Autorité intergouvernementale pour le développement et l'OCHA sur la coopération touchant aux affaires humanitaires;

b) **Négociation de l'accès humanitaire avec les principaux acteurs.** Les études de cas et les entretiens sur le terrain ont fourni des exemples de méthodes de plaidoyer qui permettent au Bureau de négocier, maintenir et surveiller efficacement l'accès humanitaire. En particulier, la stratégie et le plan adoptés par le bureau de pays du Mali en la matière sont largement considérés comme essentiels pour faciliter cet accès. Les initiatives de mobilisation menées à la même fin en Éthiopie, en Somalie et au Soudan ont elles aussi été perçues par la plupart comme opérantes. Les efforts déployés en République arabe syrienne ont contribué à l'adoption de la résolution du Conseil de sécurité sur l'accès humanitaire dans ce pays (voir par. 48 b) ci-dessous).

48. Les cas où les efforts de plaidoyer de l'OCHA ont eu des effets mitigés sur les connaissances, la sensibilisation et la prise de décisions se rapportent à quatre grands points :

a) **Rôle du Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence qui est appelé, en sa qualité de principal responsable de la sensibilisation, à s'exprimer avec force sur des crises plus nombreuses** [voir ST/SGB/1999/8, par. 3.2 e)]. Les membres du Groupe des directeurs de programmes d'aide d'urgence<sup>27</sup> et les leaders d'opinion ont souligné, de la même façon que l'examen fonctionnel l'a fait apparaître<sup>28</sup>, le rôle central que joue le Secrétaire général adjoint pour permettre au Bureau et plus généralement au dispositif d'intervention humanitaire d'atteindre leurs objectifs. Ce rôle est vu comme efficace lorsqu'une position ferme est prise sur les crises humanitaires, le droit international humanitaire et les principes humanitaires, comme dans le cas des attaques perpétrées contre des travailleurs humanitaires au Soudan du Sud ou celui des violations du droit international humanitaire en République arabe syrienne. Il a toutefois été jugé insuffisant dans certains cas. Ainsi, les leaders d'opinion ont noté qu'il fallait que le Bureau adopte des positions plus fermes, étant donné que le droit international humanitaire était de moins en moins respecté, que l'inquiétude était de mise en ce qui concerne la protection des civils et que l'accès humanitaire continuait de poser problème dans certains pays. Compte tenu du rôle et de la stature du Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence en sa qualité de principal responsable de la sensibilisation, son action, si elle ne suscite pas invariablement l'adhésion, est au moins toujours clairement comprise par les publics visés, dont les États Membres. Cette perception va dans le sens du reproche que les parties prenantes font au Bureau, à savoir qu'il devrait s'exprimer avec plus de force, non seulement au sujet des crises les plus urgentes, mais aussi sur les crises « oubliées » (voir par. 31 et 32 ci-dessus);

b) **Alimentation des débats du Conseil de sécurité.** De l'avis général, il est essentiel que l'OCHA puisse intervenir au Conseil de sécurité pour éclairer les

<sup>27</sup> Au total, 53 % des personnes interrogées ont estimé qu'il y avait eu des occasions manquées de peser davantage dans les efforts de plaidoyer.

<sup>28</sup> Voir p. 17 et 24.

délibérations et décisions aux plus hauts niveaux du dispositif d'intervention humanitaire. À la suite des exposés que le Secrétaire général adjoint a faits entre 2013 et 2016, par exemple, sur le Soudan du Sud, la République arabe syrienne, l'Iraq et le Yémen, le Conseil a adopté des résolutions pour répondre aux crises frappant ces pays, notamment la résolution 2165 (2014) relative à la République arabe syrienne. Il ressort de l'examen fonctionnel<sup>29</sup>, de l'évaluation du traitement de la crise syrienne par l'OCHA<sup>30</sup> et des déclarations des leaders d'opinion que les activités de sensibilisation menées par le Bureau ont sensiblement contribué à l'adoption de cette résolution, même si l'accès humanitaire reste difficile dans le pays. L'OCHA fait également œuvre de sensibilisation sur des questions transversales comme la protection des civils et la sécurité des travailleurs humanitaires. Il a présenté plusieurs fois des exposés sur la protection des civils au Conseil et au groupe informel d'experts compétent. Les leaders d'opinion ont dit accorder une très grande importance à ces efforts de plaidoyer, observant que ceux-ci éclairaient les échanges tenus chaque semestre sur la question. Le Bureau s'emploie également à mobiliser en faveur de la sûreté et de la sécurité des travailleurs humanitaires<sup>31</sup>, ce qui a notamment conduit l'Assemblée générale à adopter les résolutions 68/101, 68/102 et 71/129, et le Conseil les résolutions 1502 (2003) et 2175 (2014), qui ont trait à cette question. Les membres du Groupe des directeurs de programmes d'aide d'urgence ont estimé que cette action revêtait une importance capitale. Toutefois, en raison de facteurs politiques à quoi le Bureau ne peut rien, les mesures prises en application de ces résolutions n'ont pas toujours produits les résultats escomptés;

c) **Obtention de financements pour répondre à la totalité des besoins humanitaires.** Conscient des besoins croissants qui se posent en termes d'aide humanitaire et de financement, l'OCHA a continué de plaider pour un financement adéquat, malgré la lassitude des donateurs, qui est un fait largement admis. La majorité des personnes interrogées ont indiqué que les efforts déployés leur semblaient relativement fructueux, sachant que les besoins de financement n'étaient pas pleinement satisfaits. Quant à l'action menée par le Bureau pour mobiliser des ressources, les membres du Groupe des directeurs de programmes d'aide d'urgence l'ont jugée soit très efficace (28,6 %), soit plutôt efficace (71,4 %). Les leaders d'opinion ont également estimé que les activités de sensibilisation conduites par le Bureau faisaient efficacement la promotion de changements à opérer dans l'architecture de financement de l'action humanitaire, dont les fonds de financement commun par pays et le Fonds central pour les interventions d'urgence;

d) **Sommet mondial sur l'action humanitaire.** Divers groupes de parties prenantes ont exprimé des avis contrastés sur l'efficacité des efforts de plaidoyer de l'OCHA dans le cadre de cette manifestation de référence. Le personnel de terrain, les partenaires et les parties prenantes ont considéré que les préparatifs du Sommet, notamment les consultations et les rapports récapitulatifs, tout comme le Sommet lui-même, avaient constitué un effort de plaidoyer utile et réussi, dans la mesure où ils s'étaient concentrés sur les questions humanitaires critiques. La plupart des personnes qui sont plus éloignées du terrain y ont vu moins d'utilité, étant donné que l'objet des consultations tenues à l'issue du Sommet avait apparemment évolué et que la mise en œuvre des mesures à prendre comme suite à la manifestation progressait lentement, produisant moins de résultats concrets que les consultations

<sup>29</sup> Voir p. 19 et 58.

<sup>30</sup> Disponible (en anglais) à l'adresse <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OCHA%20Syria%20Evaluation%20Report%20FINAL.pdf>.

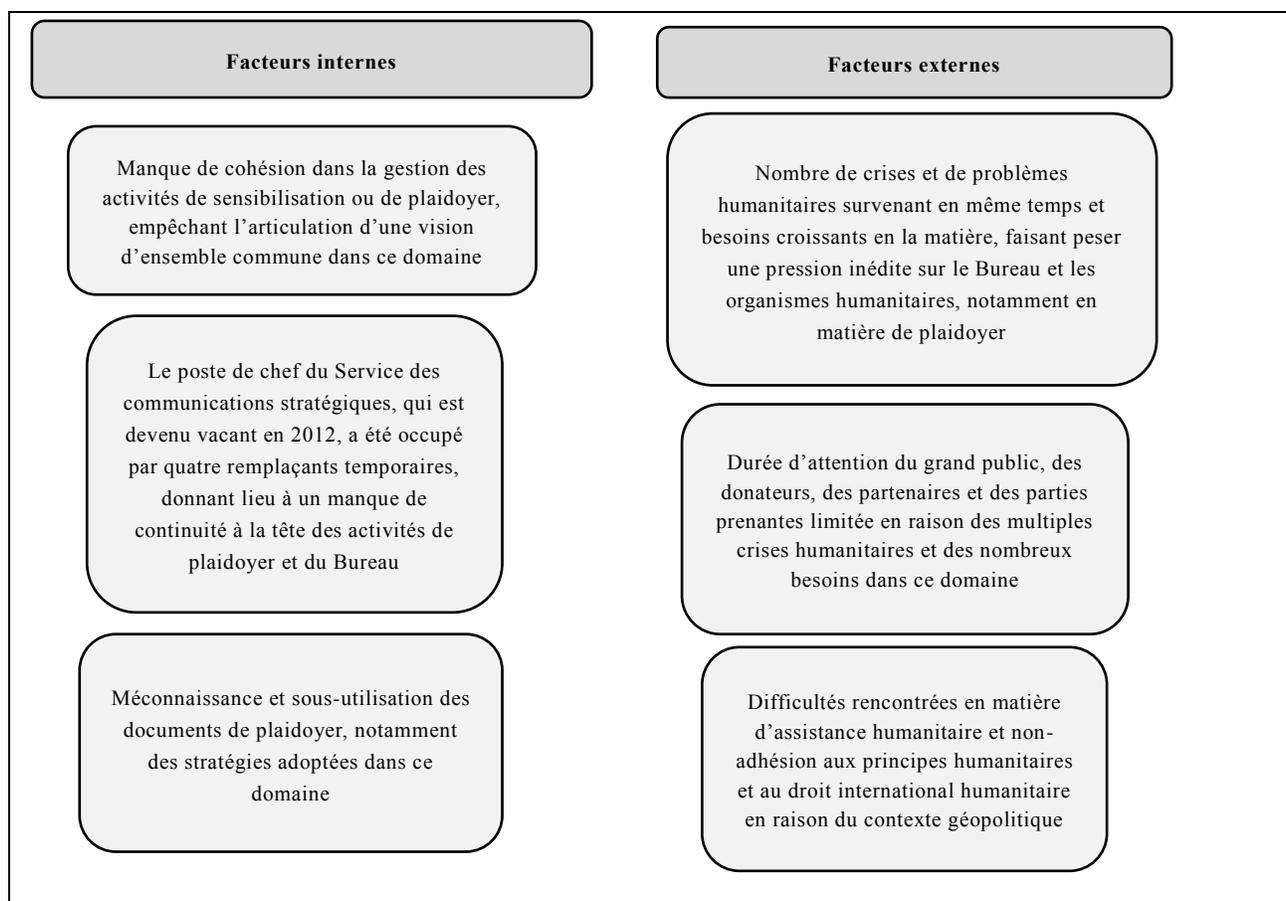
<sup>31</sup> Voir <https://aidworkersecurity.org/incidents/report/summary>. L'année 2013 est celle où il s'est produit le plus grand nombre d'incidents (265) depuis 2005; ensuite, on en a dénombré 190 en 2014 et 148 en 2015.

et les activités de sensibilisation connexes menées en amont. L'une des grandes réalisations du Sommet, présentée comme un succès majeur, le « grand compromis » (un accord portant sur une série de réformes dans le domaine du financement de l'action humanitaire), est ainsi le résultat de négociations entamées avant la manifestation; en outre, ses ramifications, bien que non négligeables, n'étaient pas considérées par toutes les personnes interrogées, qu'il s'agisse de fonctionnaires ou d'acteurs extérieurs, comme étant à la mesure de l'ambition suscitée par le Sommet<sup>32</sup>.

**De nombreux facteurs ont influencé les résultats des activités de sensibilisation ou de plaidoyer qu'il était difficile d'exploiter en l'absence d'une planification d'ensemble**

49. Dans toutes les sources de données, les personnes interrogées ont estimé que l'efficacité des activités de sensibilisation ou de plaidoyer menées par le Bureau était influencée par de nombreux facteurs internes et externes, comme décrit dans la figure XI ci-après.

Figure XI  
**Principaux facteurs influençant l'efficacité des activités de sensibilisation ou de plaidoyer du Bureau**



Source : Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI, compilation de réponses à des entretiens et des sondages, examens préliminaires et études de cas.

<sup>32</sup> Is the Grand Bargain a big deal? l'IRIN News, 24 mai 2016. Accessible à l'adresse <http://www.irinnews.org/analysis/2016/05/24/grand-bargain-big-deal>.

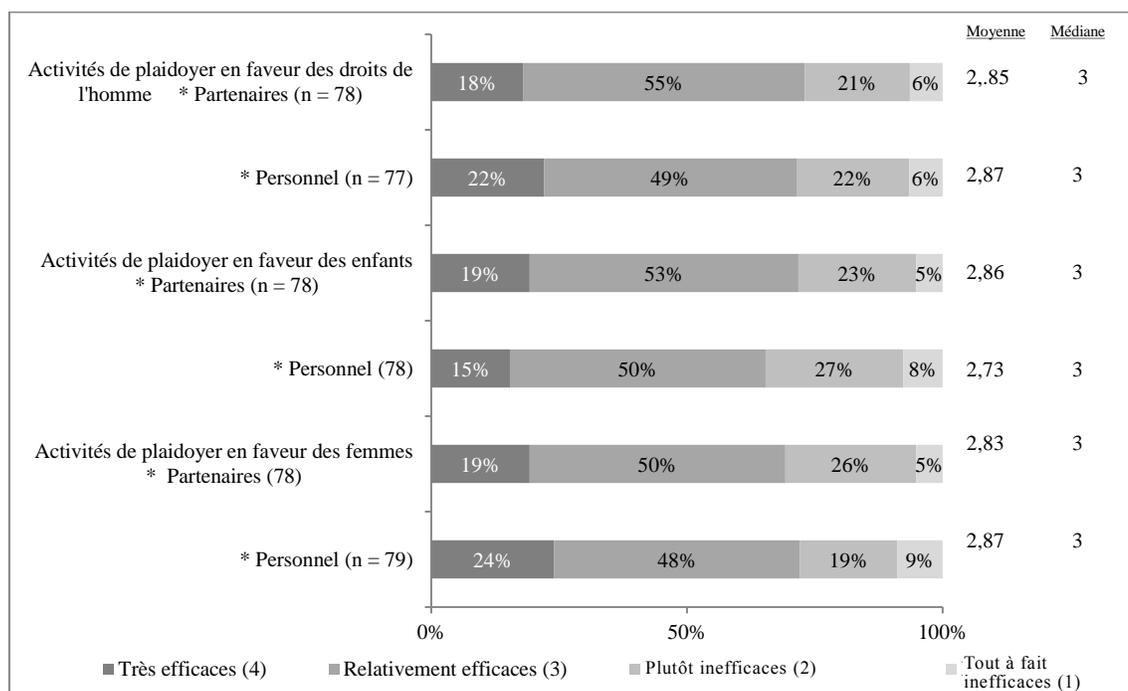
50. Le Bureau est l'organisme qui exerce le contrôle le plus direct sur les facteurs internes, car il a la possibilité de planifier ses activités et de les modifier en conséquence, de manière à atténuer l'incidence de ces facteurs. À l'inverse, il a peu de contrôle sur les facteurs externes, mais la planification contribue à limiter leur incidence.

### **Intégration, à des degrés divers, des principes humanitaires et des questions transversales dans les activités de sensibilisation ou de plaidoyer du Bureau**

51. Parmi les activités de plaidoyer public, ce sont les questions relatives aux enfants et au genre qui ont le plus retenu l'attention. Il ressort d'un examen des résultats de ces activités que ce sont ces questions qui ont été citées le plus souvent. Les personnes interrogées dans les bureaux extérieurs et au Siège ont indiqué que l'intégration des questions relatives aux enfants était relativement simple, mais que pour d'autres questions, notamment celles se rapportant au genre, on devait compter sur le soutien des bureaux de l'OCHA. Par exemple, les entretiens et les études de cas ont révélé que les bureaux dotés de conseillers pour la problématique hommes-femmes, qui analysaient les données sous cet angle et formulaient des messages de plaidoyer appropriés, obtenaient généralement de meilleurs résultats dans ce domaine. Les personnes interrogées en externe étaient généralement d'avis que le Bureau parvenait à intégrer les questions transversales dans ses activités de plaidoyer lorsqu'on lui en faisait expressément la demande. On observe, dans la figure XII, que les personnes interrogées partageaient généralement ces avis positifs.

Figure XII

### **Perception que les partenaires et les fonctionnaires ont de l'intégration des questions transversales dans les activités de sensibilisation ou de plaidoyer du Bureau, 2013-2016**



Source : enquêtes réalisées auprès du personnel de l'OCHA, des partenaires et du Groupe des directeurs de programmes d'aide d'urgence.

## **D. Le Bureau a consacré des ressources aux activités de sensibilisation ou de plaidoyer, mais ne les a pas utilisées de manière optimale**

52. Un examen a été réalisé pour déterminer comment le Bureau avait administré les nombreuses ressources internes destinées aux activités de sensibilisation ou de plaidoyer à tous les niveaux (voir par. 11, 20 et 21); son bilan était mitigé. D'une part, le Bureau a consacré des ressources à certains aspects de la sensibilisation : au Siège, c'était le Service des communications stratégiques qui était chargé de mener toutes les activités de plaidoyer public, et dans les bureaux extérieurs, c'étaient les spécialistes de l'information qui s'acquittaient de cette tâche, tout en appuyant les efforts de plaidoyer privé. D'autre part, le manque de coordination verticale et horizontale, sous la direction du principal responsable de la sensibilisation, et l'investissement dans l'élaboration de politiques, de stratégies et d'orientations qui n'ont pas été suffisamment diffusées, connues ou utilisées (voir par. 9 et 34), ont largement contribué à l'inefficacité de ces activités. À ces deux niveaux, les lacunes observées n'étaient pas seulement imputables à un manque de coordination d'ensemble.

53. Au Siège, le poste clef de chef du Service des communications stratégiques a été occupé par quatre remplaçants temporaires depuis qu'il est devenu vacant en 2012; la procédure de recrutement pour le pourvoir n'a pas encore été achevée. Des personnes interrogées en interne et en externe qui jouent un rôle de premier plan ont souligné que la vacance de ce poste avait engendré un manque de continuité à la tête des activités de plaidoyer. Ces lacunes pourraient s'expliquer en partie par l'absence de direction stratégique dans ces activités ou dans les domaines spécifiques dont le Service est directement responsable.

54. À l'échelon national, en 2016, il y avait 48 spécialistes de l'information à différents niveaux de la hiérarchie dans l'ensemble des bureaux de l'OCHA – sauf huit<sup>33</sup> pour lesquels les activités de sensibilisation ou de plaidoyer étaient parfois menées par d'autres membres du personnel. Le Bureau et ses partenaires considéraient que les spécialistes de l'information apportaient un appui précieux à cet égard. Dans les études de cas, les partenaires et les membres du personnel du Bureau ont mentionné des exemples de ces activités, vérifiables grâce à des résultats tangibles, que des spécialistes de l'information avaient menées pour le compte du Bureau et des équipes de conseillers pour les questions humanitaires, ou qui avaient bénéficié de leur appui. Néanmoins, ces spécialistes n'étaient pas officiellement rattachés au Service des communications stratégiques, car les bureaux extérieurs relevaient de la Division de la coordination et des interventions. Les demandes émanant des spécialistes de l'information, qu'il s'agisse d'appui, d'orientation ou d'encadrement en matière d'information, ont été présentées au cas par cas et non dans le cadre d'une procédure relevant du Service des communications stratégiques, qui est l'intermédiaire au Siège pour les activités de sensibilisation ou de plaidoyer, et encore moins d'une stratégie plus large (voir par. 32 à 43 plus haut).

55. En dépit du manque de continuité au Siège en matière d'orientation de ces activités, les bureaux extérieurs et les équipes de conseillers pour les questions humanitaires ont indiqué qu'ils avaient recours à des solutions de rechange qui les aidaient à s'acquitter de leurs tâches. Ils ont toutefois admis que les stratégies de terrain qui étaient fondées sur le plan global du Siège leur étaient aussi utiles. Les données recueillies dans le cadre des études de cas et des entretiens avec le personnel des bureaux extérieurs ont révélé l'importance des différents dispositifs et

<sup>33</sup> Situés en Colombie, en Côte d'Ivoire, en Érythrée, en Éthiopie, en Jordanie, dans le Territoire palestinien occupé, en Turquie et dans le Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique.

mécanismes de plaidoyer visant à coordonner et guider les activités menées au niveau local, comme les plans de travail en matière de communication et de plaidoyer et les groupes de travail, qui servent à formuler des messages essentiels et à établir des produits clés en matière de plaidoyer à l'intention du Bureau et d'autres organismes (par exemple des perspectives régionales et des produits d'information clés destinés au Bureau comme des bulletins, des tableaux de bord, des points de situation et des comptes rendus de situation).

## V. Conclusion

56. Les activités de sensibilisation ou de plaidoyer sont un aspect fondamental du mandat de l'OCHA. C'est pourquoi il a mis au point une série d'outils, comme des documents sur les politiques et les stratégies à promouvoir, ou encore des orientations, afin d'être en mesure de remplir cette mission. Il a en outre investi des ressources, notamment en affectant des fonctionnaires chargés de mener les activités de plaidoyer public au Siège et des spécialistes de l'information dans les bureaux extérieurs. Par ailleurs, de nombreux autres fonctionnaires du Bureau à tous les échelons de la hiérarchie ont réalisé un large éventail d'activités de plaidoyer public et privé couvrant toute une série de crises et de problèmes dans le domaine humanitaire. Certaines de ces activités ont aussi permis d'obtenir des résultats, étayés par de nombreuses preuves, et ce, malgré les contraintes extérieures considérables auxquelles le Bureau devait faire face dans le cadre de ses activités.

57. Malgré l'importance qu'elles revêtent, les activités de sensibilisation ou de plaidoyer sont le seul aspect fondamental de son mandat pour lequel l'OCHA n'a pas mis en œuvre un cadre cohérent et unifié, qui lui permettrait d'élaborer des grandes orientations stratégiques dans ce domaine essentiel. Après avoir investi dans toute une série d'outils, il ne les a pas suffisamment mis en œuvre. Il n'a pas assez de mécanismes de coordination en place pour fixer des priorités en matière de plaidoyer, planifier conjointement et articuler les activités de plaidoyer complémentaires entre elles dans ses opérations, gérer les difficultés et les risques internes et externes, surveiller ces activités et communiquer des informations sur leurs résultats, sous la direction du principal responsable de la sensibilisation, le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence. En outre, un poste de responsable des activités de plaidoyer, qui est devenu vacant en 2012, a été occupé par quatre remplaçants temporaires.

58. Certains pourraient considérer que la stratégie du Bureau n'a pas besoin d'être modifiée étant donné que les activités de sensibilisation ou de plaidoyer menées actuellement sont pertinentes dans une large mesure et que certaines ont permis d'obtenir des résultats. Néanmoins, les éléments fournis dans cette évaluation font ressortir plusieurs aspects qui pourraient être améliorés. Même si une approche plus stratégique et planifiée ne permettra pas toujours d'obtenir de meilleurs résultats pour chacune de ces activités, elle pourrait aider le Bureau à devenir encore plus pertinent, efficace et efficient malgré les ressources limitées et de plus en plus inadéquates dont il dispose. Cette observation va dans le sens de l'examen fonctionnel de 2016, dont il ressort qu'il faut que le Bureau rationalise son organisation et devienne ainsi plus efficace.

## VI. Recommandations

59. La Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI a formulé trois recommandations importantes à l'intention de l'OCHA, qui en a acceptées deux intégralement et une partiellement. La Division exhorte l'OCHA à veiller à ce que

les recommandations 2 et 3, qui s'inscrivent dans des horizons plus lointains, soient mises en œuvre en concordance étroite avec ses prochains cadres stratégiques couvrant les périodes 2018-2019 et 2018-2021.

**Recommandation 1 (résultat D)**

60. Le Bureau doit achever la procédure de recrutement visant à pourvoir le poste de chef du Service de communications stratégiques.

*Indicateurs* : procédure de recrutement terminée; poste occupé par un candidat qualifié

**Recommandation 2 (résultats B et D)**

61. L'OCHA doit consolider les principales activités sensibilisation ou de plaidoyer qu'il mène au Siège sous la direction du Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence, en sa qualité de principal responsable de la sensibilisation, à qui il doit également faire directement rapport. Par conséquent, le Bureau du Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence doit également établir (ou incorporer dans une instance de coordination existante) un mécanisme de coordination de ces activités menées au Siège, entre les sièges et à différents niveaux de l'OCHA, et mettre en œuvre la recommandation 3. [Cette recommandation est compatible avec celle figurant dans l'examen fonctionnel de 2016 (voir page 80 de l'examen).]

*Indicateurs* : organigramme révisé de manière à refléter la ligne hiérarchique indiquée; mécanisme interne établi (ou incorporé) et utilisé pour coordonner les activités de plaidoyer

**Recommandation 3 (résultat C)**

62. L'OCHA doit réexaminer et actualiser au besoin la directive générale et les principes directeurs régissant les activités de plaidoyer, qui datent de 2006, ainsi que sa stratégie de communication pour la période 2013-2017, dans le cadre d'une consultation externe et interne, et en tenant compte des expériences acquises depuis la publication de ces documents. Il doit ensuite diffuser les documents mis à jour, assurer leur suivi et veiller à leur mise en œuvre, dispenser les formations correspondantes et fournir un appui dans la gestion des connaissances pour veiller à ce qu'ils soient utilisés à tous les niveaux du Bureau. La stratégie de communication pour 2018 et au-delà doit inclure, au minimum, les éléments suivants :

- Une analyse de la situation actuelle mettant en contexte les activités de plaidoyer qui seront menées dans les années à venir;
- Des objectifs généraux en matière de plaidoyer assortis de buts précis;
- Un plan visant à développer des activités de plaidoyer portant sur toute la gamme de crises et de problèmes humanitaires en vue d'atteindre ces objectifs et buts (urgences de niveau 3, crises déclarées urgences-OCHA, crises prolongées ou « oubliées », questions thématiques ou transversales, droit international humanitaire et principes humanitaires);
- Une articulation des mécanismes de coordination interne et externe pour permettre à l'OCHA de réaliser ces buts et objectifs;
- Des indicateurs et un cadre de suivi visant à mesurer les résultats obtenus par rapport aux buts et objectifs fixés.

*Indicateurs* : consultations; documents réexaminés et révisés au besoin; activités de diffusion et de mise en œuvre; suivi de la mise en œuvre et communication des résultats

Le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne

(*Signé*) Heidi **Mendoza**

Le 21 mars 2017

## Annexe I

### **Observations formelles reçues du Bureau de la coordination des affaires humanitaires**

L'ensemble des observations reçues du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) sur l'évaluation réalisée par le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) sont présentées ci-après conformément à la pratique établie par l'Assemblée générale dans sa résolution 64/263, et suivant la recommandation du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit.

Je vous remercie pour votre note du 22 février 2017, transmettant le projet de rapport du BSCI sur l'évaluation de l'OCHA.

J'apprécie l'occasion qui m'a été donnée par votre personnel de formuler des observations informelles sur une précédente version du rapport, les révisions apportées au projet en fonction de ces observations et les explications fournies sur la manière dont les observations ont été prises en considération.

L'OCHA souhaiterait présenter ci-après les observations officielles sur le rapport :

Le rapport contient la définition du concept de « sensibilisation » ou de « plaidoyer » établie par l'OCHA. Néanmoins, il n'est pas clairement précisé si l'évaluation est fondée sur cette définition. Il aurait été utile de donner plus de précisions sur la définition utilisée pour réaliser cette évaluation. Par exemple, un aspect important du rôle que joue le Bureau en matière de plaidoyer est la promotion du respect des principes humanitaires et du droit international humanitaire. Le concept pourrait donc également s'étendre à la promotion du financement de l'intervention humanitaire. Cela n'est pas précisé dans la définition, et on ne sait pas très bien s'il est tenu compte, dans l'évaluation, de ces activités.

Conscient que le rapport ne pouvait dépasser un certain nombre de mots, le Bureau estime néanmoins qu'il aurait été utile d'avoir davantage de précisions sur la méthode employée pour réaliser cette évaluation afin que les constatations soient mieux étayées, notamment : a) des précisions concernant les analyse fondée sur l'opinion de personnalités (comment les chefs de file de l'action humanitaire ont été sélectionnés, les constatations énoncées dans plusieurs parties du rapport étant fondées sur leurs opinions); b) le nombre total de personnes interrogées; c) des informations concernant l'analyse du biais de sélection, notamment si le fait que l'enquête était limitée au personnel des bureaux extérieurs a été pris en compte.

Veillez trouver ci-joint le plan d'action et le calendrier de mise en œuvre des recommandations contenues dans le rapport<sup>a</sup>. Des trois recommandations contenues dans le rapport, le Bureau accepte entièrement la recommandation 1 et la recommandation 3, et partiellement la recommandation 2, sous réserve qu'il ait achevé son processus en cours de gestion des changements et mis en œuvre la recommandation qui lui a été adressée par le Groupe de la gestion du changement au sujet de sa structure organisationnelle générale.

---

<sup>a</sup> Le plan d'action et le calendrier de mise en œuvre se trouvent dans les dossiers du Secrétariat.

J'aimerais profiter de cette occasion pour vous remercier ainsi que votre personnel, en particulier M. Robert McCouch, M<sup>me</sup> Emily Hampton-Manley et M. Nicholas Kowbel, pour votre remarquable collaboration tout au long de ce processus.

## Annexe II

### **Réponse du Bureau des services de contrôle interne aux observations que le Bureau de la coordination des affaires humanitaires lui a adressées**

Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) remercie le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) pour ses observations et aimerait aborder les deux points soulevés dans le troisième paragraphe de son mémorandum figurant à l'annexe I.

En ce qui concerne la définition du concept de sensibilisation ou de plaidoyer utilisée dans l'évaluation, les observations de l'OCHA soulèvent deux questions distinctes, mais apparentées : a) si la définition figurant au paragraphe 12 était celle utilisée dans l'évaluation; b) si toutes les composantes qu'englobe cette définition étaient prises en compte dans l'évaluation. Pour la première question, bien que cela soit sous-entendu auparavant, le Bureau a ajouté dans le paragraphe 12 un libellé précisant que cette définition était bel et bien celle utilisée dans l'évaluation. (Durant la dernière étape de l'établissement du rapport, le BSCI a indiqué au Bureau qu'il ajouterait ce libellé.) Pour la deuxième question, le BSCI a en effet tenu compte des principes humanitaires et du financement des activités humanitaires, conformément à cette définition. Des références à ce sujet figurent au paragraphe 12 d) du rapport, où il est explicitement indiqué que les principes humanitaires ont été pris en compte. Bien que le droit international humanitaire ne soit pas mentionné comme un domaine prioritaire, il est indiqué aux paragraphes 28 et 48 a) qu'il en est tenu compte dans l'évaluation. Pour ce qui est du financement des activités humanitaires, la déclaration du Bureau figurant au paragraphe 9 (étayée par la note de bas de page 7) y fait expressément référence. De même, des exemples tirés des fonds de financement commun pour les pays et du Fonds central pour les interventions d'urgence sont aussi mentionnés aux paragraphes 32, 41 et 48.

En ce qui concerne les précisions à apporter concernant la méthode employée, le BSCI est entièrement d'accord avec l'OCHA sur le fait que la limitation du nombre de mots imposées restreint considérablement la quantité de détails techniques que l'on peut inclure dans le rapport. Il souhaite fournir suffisamment d'informations concernant la méthode employée de manière à asseoir la crédibilité de son analyse auprès des participants, des membres du Comité du programme et de la coordination et d'autres parties prenantes et à démontrer qu'elle est fondée sur les meilleurs éléments d'information disponibles au cours de son évaluation. Le BSCI a fourni ces informations au Bureau dans sa réponse aux observations informelles qu'il lui avait adressées sur le rapport et s'est tenu prêt à lui en fournir davantage si nécessaire. Il a aussi demandé des précisions au Bureau sur tous les aspects spécifiques de l'analyse qui exigeaient davantage d'informations quant à la méthode employée de façon à la rendre plus crédible. Néanmoins, aucune autre demande ne lui a été adressée.

Malgré ces observations, le BSCI trouve encourageant que, dans ses observations informelles et dans sa réponse, le Bureau ait largement accepté l'analyse, les résultats et les recommandations de l'évaluation.