



Conseil économique et social

Distr. générale
12 janvier 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 de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient

Rapport du Bureau des services de contrôle interne

Résumé

L'Office de travaux et de secours des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) a été créé en 1949 pour mettre directement en œuvre des programmes de secours et de travaux pour les réfugiés de Palestine. En 2013, lors du renouvellement du mandat de l'Office, l'Assemblée générale a affirmé l'importance de ses services pour le bien-être, la protection et le développement humain des réfugiés de Palestine et la stabilité de la région, en attendant le règlement équitable de la question des réfugiés de Palestine (voir résolution 68/76 de l'Assemblée générale, par. 3).

La présente évaluation a porté sur l'intérêt et l'efficacité de l'action menée par l'Office en vue de promouvoir une vie décente pour les réfugiés de Palestine de 2010 à 2015, période qui coïncidait avec la stratégie à moyen terme de l'Office et la période écoulée depuis la précédente évaluation du Bureau des services de contrôle interne (BSCI). L'objectif de développement humain d'un niveau de vie décent visait à unir les différents départements et bureaux extérieurs de l'Office autour d'une vision commune pour l'amélioration des conditions de vie de sa population cible. Alors que l'Office a entamé la mise en œuvre de sa stratégie à moyen terme pour 2016-2021, qui prévoit un rôle tout aussi ambitieux pour sa mission de protection, l'évaluation visait à recueillir des éléments d'appréciation de l'expérience passée de l'Office pour l'aider à se frayer une voie plus éclairée dans les années à venir.

Depuis la précédente évaluation du BSCI, les problèmes externes qui influent sur l'efficacité de l'Office se sont encore intensifiés : une solution politique au conflit à l'origine du déplacement des réfugiés de Palestine semble plus encore hors



de portée; le nombre de réfugiés a rapidement augmenté alors que les ressources sont devenues moins stables; et les ressources humaines de l'Office ne sont pas plus souples qu'auparavant. Malgré ces problèmes, l'Office a continué de fournir des services, tant en ce qui concerne la réalisation d'un niveau de vie décent que dans ses autres principaux domaines d'intervention, notamment la santé et l'éducation.

Toutefois, peu d'éléments attestent l'efficacité de ces services pour ce qui est d'améliorer les conditions de vie. L'Office a certes enregistré des succès dans ses fonctions de suivi et d'évaluation, mais ces fonctions ne sont toujours pas suffisamment mises en relief comme outils pour aider l'Office à apprendre et à s'améliorer. Dans la présente évaluation, des enquêtes auprès des ménages et des interrogations au passage ont été menées pour avoir une idée des résultats au niveau des interventions, mais cette initiative ne saurait remplacer la réalisation par l'Office d'activités régulières de suivi et d'évaluation des résultats.

À un niveau stratégique fondamental, l'Office n'a pas réussi à faire de l'objectif d'un niveau de vie décent une plateforme pour unir ses différentes composantes autour d'une vision partagée en vue d'améliorer les conditions de vie des réfugiés de Palestine. En premier lieu, l'Office n'a pas précisé comment toutes ses composantes œuvreront ensemble à la réalisation d'un niveau de vie décent. En deuxième lieu, les réformes prévues des principaux domaines d'activité permettant de réaliser un niveau de vie décent n'ont jamais été pleinement exploitées, contrairement à d'autres programmes. Enfin, un cadre de suivi et d'évaluation permettant d'évaluer la réalisation de l'objectif commun d'un niveau de vie décent, y compris les données sur les résultats des interventions, faisait défaut.

Beaucoup de ces lacunes ont été recensées lors de la précédente évaluation du BSCI, car elles représentent des insuffisances structurelles plus larges qui vont au-delà de l'objectif d'un niveau de vie décent, mais certaines recommandations n'ont pas été suivies d'effet. Alors que l'Office se tourne vers la protection, objectif tout aussi ambitieux dans sa stratégie à moyen terme pour 2016-2021, il pourrait être confronté à des problèmes similaires s'il continue de faire abstraction de ces lacunes.

Le BSCI formule deux recommandations importantes, que l'Office a acceptées, par lesquelles l'Office est invité à :

- Renforcer son cadre de responsabilisation;
- Déterminer le niveau des ressources nécessaires pour réaliser pleinement les résultats visés dans le plan à moyen terme pour 2016-2021, et recenser et communiquer régulièrement les effets des déficits de financement à la Commission consultative de l'Office et aux autres parties prenantes essentielles.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction et objet de l'évaluation	4
II. Considérations générales	4
III. Portée de l'évaluation et méthode	8
IV. Résultats de l'évaluation	10
A. Dans des conditions de plus en plus difficiles, les données dont on dispose montrent que les efforts faits par l'Office pour promouvoir un niveau de vie décent ont été d'une efficacité mitigée	10
B. L'UNRWA a peu progressé dans l'amélioration de l'efficacité de son action en faveur d'un niveau de vie décent, étant donné que les réformes prévues n'ont pas été pleinement mises en œuvre	25
C. La conceptualisation et la réalisation de l'objectif d'un niveau de vie décent n'a pas été à la hauteur des attentes, à savoir unir l'Office au sein d'un plan intégré de prestation de services partagés	29
D. Le manque d'efficacité tant interne qu'externe a entravé l'action de l'Office, avec des répercussions sur sa transition d'un modèle axé sur un niveau de vie décent à un modèle axé sur la protection	33
E. D'après la métaévaluation, les programmes de santé et d'éducation de l'Office avaient obtenu des résultats notables mais on ignorait leur contribution précise à la satisfaction des besoins d'ensemble, et les problèmes économiques ont nui à leur efficacité	34
V. Conclusion	36
VI. Recommandations	36
Annexe	
Réponse de la direction de l'Office et plan d'action de la recommandation	39

I. Introduction et objet de l'évaluation

1. La Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a décidé d'évaluer l'Office de travaux et de secours des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) 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, 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 du Secrétaire général sur la création du Bureau des services de contrôle interne (ST/SGB/273), 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 menées par la Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau sont organisées par les Règlements 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'évaluation¹. L'évaluation a été menée conformément aux normes et règles d'évaluation du système des Nations Unies².

3. L'évaluation avait pour objet de déterminer aussi exhaustivement et objectivement que possible l'intérêt et l'efficacité des activités menées par l'Office en vue de promouvoir une vie décente pour les réfugiés de Palestine. 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 établi au début de l'évaluation³.

4. L'administration de l'Office a été invitée à présenter des observations sur le projet de rapport et ces observations ont été prises en considération lors de l'établissement de la version définitive du rapport. La réponse officielle de l'Office figure dans l'annexe jointe au présent rapport.

II. Considérations générales

Histoire et mandat de l'Office

5. L'Office a été créé en 1949 par l'Assemblée générale dans sa résolution 302 (IV), par laquelle l'Office a été chargé de mettre directement en œuvre des programmes de secours et de travaux pour les réfugiés de Palestine. En 2013, lors du renouvellement du mandat triennal de l'Office, l'Assemblée a affirmé l'importance de ses services pour le bien-être, la protection et le développement humain des réfugiés de Palestine et la stabilité de la région, en attendant le règlement équitable de la question des réfugiés de Palestine⁴.

¹ Voir ST/SGB/2016/6, p. 16, article 7.1.

² Groupe des Nations Unies pour l'évaluation, 2005.

³ IED-15-008 (disponible sur demande).

⁴ Voir résolution 68/76 de l'Assemblée générale, par. 3.

6. À la création de l'Office, quelque 750 000 réfugiés relevaient de son mandat. Depuis lors, cette population est passée à environ 5,59 millions de personnes présentes dans cinq secteurs : Jordanie (2 213 000), Gaza (1 349 000), Cisjordanie (942 000), République arabe syrienne (592 000) et Liban (493 000)⁵. Aujourd'hui, près de 30 % des réfugiés de Palestine immatriculés auprès de l'Office vivent dans 58 camps de réfugiés; les autres vivent en dehors des camps. On trouve des écoles, des centres de santé et des centres de distribution de l'Office aussi bien dans les camps qu'en dehors de ceux-ci.

7. L'Office est dirigé par un Commissaire général qui rend directement compte à l'Assemblée générale et est responsable, en dernier ressort, devant celle-ci. La Commission consultative, composée de représentants des principaux donateurs de l'Office et des autorités des pays hôtes, fournit des conseils et un appui au Commissaire général. Les sièges de l'Office se trouvent à Aman et à Gaza. Cinq départements organiques basés au siège fixent les priorités et orientations générales de l'Office; ils sont chargés des domaines suivants : a) éducation; b) santé; c) services de secours et services sociaux; d) amélioration des infrastructures et des camps; et e) microfinance. D'autres départements sont chargés de fonctions d'appui. Les bureaux extérieurs de l'Office à Gaza, au Liban, en Jordanie, en République arabe syrienne et en Cisjordanie mènent leurs activités dans des contextes très distincts.

8. Lors de l'élaboration de sa stratégie à moyen terme pour 2010-2015, l'Office a défini quatre objectifs de développement humain, autour desquels il a organisé son programme de travail (voir tableau 1)⁶. Outre les programmes qu'il met normalement en œuvre pendant les périodes relativement stables, l'Office est chargé de fournir toute l'aide humanitaire possible, à titre de mesure d'urgence provisoire⁷.

Tableau 1
Sous-programmes et objectifs de développement humain de l'Office (2010-2015)

<i>Sous-programme/objectif de développement humain</i>	<i>Objectif de l'Organisation</i>	<i>Objectifs stratégiques</i>
1. Vivre longtemps et en bonne santé	Protéger, préserver et promouvoir l'état de santé des réfugiés de Palestine	<ol style="list-style-type: none"> Garantir l'accès universel à des soins de santé primaires complets et de qualité Protéger et promouvoir la santé de la famille Prévenir et combattre les maladies
2. Acquérir des connaissances et des compétences	Répondre aux besoins élémentaires des réfugiés de Palestine, en particulier les enfants et les jeunes, en matière d'enseignement, et leur offrir de meilleures perspectives d'éducation	<ol style="list-style-type: none"> Assurer l'accès universel à l'éducation de base Améliorer la qualité de l'éducation et les résultats par rapport aux normes fixées Améliorer l'accès aux services éducatifs pour les élèves ayant des besoins éducatifs spéciaux

⁵ « UNRWA in figures » (consulté le 12 mai 2016).

⁶ Voir note 3. Le document préliminaire comporte une filière d'évaluation des programmes.

⁷ Voir résolution 69/87 de l'Assemblée générale; initialement prescrit dans la résolution 2252 (ES-V).

<i>Sous-programme/objectif de développement humain</i>	<i>Objectif de l'Organisation</i>	<i>Objectifs stratégiques</i>
3. Avoir un niveau de vie décent	Améliorer le niveau de vie des réfugiés de Palestine grâce aux services offerts aux populations pauvres et vulnérables	<p>7. Réduire l'extrême pauvreté</p> <p>8. Atténuer les conséquences immédiates des situations d'urgence sur les personnes (situations d'urgence familiale de portée limitée et crises nationales)^a</p> <p>9. Proposer des services financiers ouverts à tous et un meilleur accès aux instruments de crédit et d'épargne, particulièrement pour les groupes vulnérables, tels que les femmes, les jeunes et les pauvres</p> <p>10. Améliorer les chances de trouver un emploi</p> <p>11. Améliorer l'environnement urbain moyennant l'aménagement durable des camps et la mise à niveau des infrastructures et des logements de qualité inférieure</p>
4. Exercice des droits de l'homme dans toute la mesure possible	Défendre et promouvoir les droits des réfugiés de Palestine	<p>12. Veiller à ce que les services proposés répondent aux besoins de protection des bénéficiaires, notamment les groupes vulnérables</p> <p>13. Défendre et promouvoir les droits des réfugiés de Palestine en favorisant le respect des droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit international des réfugiés</p> <p>14. Aider les réfugiés à concevoir et à mettre en place à long terme des services sociaux au sein de leurs communautés</p> <p>15. Veiller à ce que l'immatriculation des réfugiés de Palestine et leurs critères d'accès aux prestations de l'Office soient conformes aux normes internationales pertinentes</p>

Sources : [A/67/6/Rev.1](#), [A/65/6/Rev.1](#) et stratégie à moyen terme de l'UNRWA pour 2010-2015. Synthèse de la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI.

Note : Dans les documents [A/67/6/Rev.1](#) et [A/65/6/Rev.1](#), les objectifs de développement humain 3 et 4 relevaient du même sous-programme.

^a Figure dans la stratégie à moyen terme mais pas dans les plans de mise en œuvre du siège ni ceux des bureaux extérieurs pour la période après 2012.

Ressources financières

9. Comme l'indique le tableau 2, l'essentiel (c'est-à-dire en moyenne 97,5 %) des quelque 2 milliards de dollars dont l'Office a besoin pendant l'exercice biennal

provenait de fonds extrabudgétaires plutôt que des ressources inscrites au budget ordinaire⁸. Au-delà de la classification des ressources selon qu'elles proviennent du budget ordinaire ou des fonds extrabudgétaires, dans ses activités courantes l'Office classe ses ressources budgétaires selon trois « portails » : fonds général, projets et urgences⁹. Les ressources du budget ordinaire ont été entièrement consacrées au premier portail, tandis que les ressources extrabudgétaires ont été réparties entre tous.

Tableau 2

Ressources prévus de l'Office pour les exercices 2010-2011 à 2014-2015

	<i>Ressources nécessaires (milliers de dollars É.-U.)</i>		
	<i>2010-2011</i>	<i>2012-2013</i>	<i>2014-2015</i>
Budget ordinaire	48 629,9	50 346,1	51 003,5
Fonds extrabudgétaires	2 056 427,6	1 857 300,0	1 912 019,8
Total	2 105 057,5	1 907 646,1	1 963 023,3

Sources : Projets de budget-programme pour les exercices biennaux 2010-2011, 2012-2013 et 2014-2015. Voir [A/64/6 \(sect. 25\)](#), [A/66/6 \(sect. 26\)](#) et [A/68/6 \(sect. 26\)](#). Synthèse de la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI.

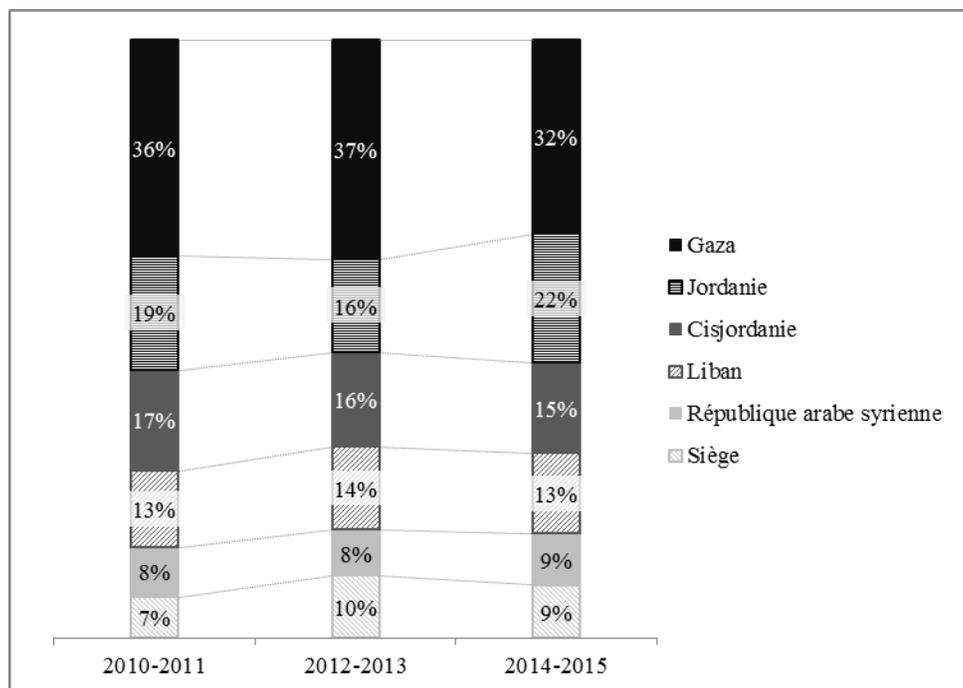
10. Malgré l'accroissement des demandes de prestation de services, les ressources nécessaires à cette fin ont diminué en termes réels. Si l'on tient compte de l'inflation et de l'augmentation du nombre de réfugiés enregistrés, les ressources réelles par réfugié ont diminué de 17 % entre les exercices biennaux 2010-2011 et 2014-2015 (de 424 à 351 dollars). Pour 2014-2015, les ressources disponibles par réfugié, en termes réels, pour chaque bureau local se présentaient comme suit : Liban, 567 dollars; Gaza, 499 dollars; Cisjordanie, 386 dollars; République arabe syrienne, 335 dollars; et Jordanie, 206 dollars.

11. La figure I montre la répartition du montant total des ressources prévues pour les bureaux extérieurs et les sièges.

⁸ [A/64/6 \(sect. 25\)](#), [A/66/6 \(sect. 26\)](#) et [A/68/6 \(sect. 26\)](#).

⁹ Voir notamment la stratégie à moyen terme de l'UNRWA pour 2010-2015, par. 169.

Figure I
Répartition des ressources prévues de l'Office, par bureau, 2010-2015



Source : Rapport de la Commissaire générale de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, budget-programme de 2014-2015 (A/68/13/Add.1). Synthèse de la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI.

III. Portée de l'évaluation et méthode

12. En mettant l'accent sur l'objectif de développement humain 3 (Avoir un niveau de vie décent), le présent rapport donne des indications prospectives pour aider l'Office, tout en faisant une évaluation de ses résultats passés. L'objectif de développement humain d'un niveau de vie décent vise à unir les composantes de l'Office dans une démarche commune en matière de prestation de services intégrés. Alors que l'Office a entamé la mise en œuvre de sa stratégie à moyen terme pour la période 2016-2021, il est possible de tirer des enseignements de son expérience en matière de planification et de réalisation d'un niveau de vie décent de manière à éclairer sa démarche en matière de protection, autre initiative à l'échelle de l'Organisation mise en relief dans la stratégie à moyen terme pour la période 2016-2021.

13. L'évaluation met certes l'accent sur l'objectif d'un niveau de vie décent, mais elle a également permis de faire une synthèse brève mais systématique des résultats obtenus par l'Office dans les domaines de la santé et de l'éducation (voir par. 59 à 64). Bien qu'inscrites dans de nombreuses fonctions de prestation de services, les activités relatives aux droits de l'homme ne sont pas directement visées dans le présent rapport d'évaluation.

14. L'évaluation a été effectuée au moyen de plusieurs méthodes. Les résultats ont été obtenus par recoupement des sources de données suivantes :

a) Un examen de plus de 50 documents, dont des documents d'orientation et de stratégie, des rapports de suivi et des documents extérieurs tels que des rapports statistiques et des études socio-économiques;

b) Des missions à Gaza, en Jordanie, au Liban et en Cisjordanie, qui ont permis de réaliser des observations directes des sites de prestation de services (28), et des entretiens semi-directifs ou des discussions de groupe avec des réfugiés (14), l'administration et le personnel (99), les partenaires des Nations Unies et hors des Nations Unies (12), les autorités des pays hôtes (9) ainsi que des donateurs et d'autres États Membres (2)¹⁰.

c) Des entretiens semi-directifs à distance avec le personnel de l'Office et les partenaires des Nations Unies présents en République arabe syrienne (17);

d) Des enquêtes sur les ménages et des interrogations au passage de 381 réfugiés recevant des services pour un niveau de vie décent, administrées par des équipes de recherche locales¹¹ : l'échantillon comprenait 272 personnes interrogées au hasard – 215 ménages désignés comme « démunis » et 57 autres – ainsi que 40 usagers de centres communautaires, 39 usagers de services d'enseignement technique et professionnel et de formation et 30 bénéficiaires de microfinancement;

e) Une enquête par Internet auto-administrée auprès de 4 766 membres du personnel de l'Office¹²;

f) Une analyse des données de suivi de l'Office, y compris le système de suivi axé sur les résultats et d'autres données essentielles sur les résultats;

g) La métaévaluation de 42 rapports d'évaluation, dont les uns directement liés à l'objet de l'évaluation sur la réalisation d'un niveau de vie décent (25) et les autres ne relevant pas de la portée de l'évaluation, c'est-à-dire les rapports sur l'éducation et la santé (17).

15. L'évaluation s'est heurtée à deux principales difficultés : la pénurie de données fiables produites par l'Office sur les résultats obtenus eu égard à la réalisation d'un niveau de vie décent et le faible taux de réponse à l'enquête réalisée auprès du personnel. La Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI a remédié à la première difficulté en établissant une image composite des résultats d'ensemble au moyen des autres méthodes décrites ci-dessus. Elle s'est penchée sur la deuxième en réalisant une analyse démographique des personnes interrogées, qui a montré un niveau acceptable de représentativité.

¹⁰ Plus d'une personne ont participé à de nombreux entretiens.

¹¹ 103 réfugiés au Liban, 100 en Jordanie, 100 à Gaza et 78 en Cisjordanie.

¹² Enquête envoyée à ceux munis d'adresses électroniques, soit 15,3 % des membres du personnel (taux de réponse de 23 %).

IV. Résultats de l'évaluation

A. Dans des conditions de plus en plus difficiles, les données dont on dispose montrent que les efforts faits par l'Office pour promouvoir un niveau de vie décent ont été d'une efficacité mitigée

16. Depuis la précédente évaluation de l'Office (2010) par la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI, les multiples problèmes extérieurs que connaît l'Office ont empiré. Outre les principaux conflits géopolitiques qui ont présidé à sa création, tous les cinq bureaux extérieurs ont subi les effets de conflits récurrents. Parmi les autres facteurs, on peut notamment citer le déni des droits des réfugiés, les politiques divergentes des pays donateurs et des autorités des pays hôtes et l'évolution démographique de la population de réfugiés. En outre, l'action de l'Office a pâti de l'instabilité des ressources et des insuffisances persistantes résultant de la forte dépendance à l'égard des fonds extrabudgétaires. L'Office s'est employé, malgré ces difficultés, à répondre à un important besoin en augmentation rapide, et ce en l'absence d'un règlement politique du conflit vieux de 65 ans¹³.

17. Les sections ci-après soulignent l'insuffisance des données de l'UNRWA comme source de connaissances pour l'Office – que ce soit pour évaluer les besoins de sa population cible dans certains domaines d'activité, juger les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs visés ou mesurer les résultats finals des interventions de l'Office dans la vie des réfugiés. Ce déficit de données persiste, bien qu'il ait été relevé dans l'évaluation réalisée en 2010 par la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI.

18. Des éléments indiquent toutefois que l'Office n'a pas été très efficace s'agissant de réaliser l'objectif stratégique de développement humain concernant un niveau de vie décent défini dans le tableau 1. Qui plus est, parce que la stratégie à moyen terme ne définissait pas d'objectifs de résultats et que les objectifs définis dans les plans de mise en œuvre du siège, ceux des bureaux extérieurs et le système de suivi axé sur les résultats ont été modifiés pendant chaque exercice biennal, l'analyse des indicateurs effectuée par la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI met l'accent sur les différences d'une année à l'autre.

Réduire l'extrême misère : l'Office a utilisé ses ressources limitées pour contribuer à réduire la pauvreté, mais son champ d'intervention a diminué et l'effet réel de ses contributions en la matière est incertain

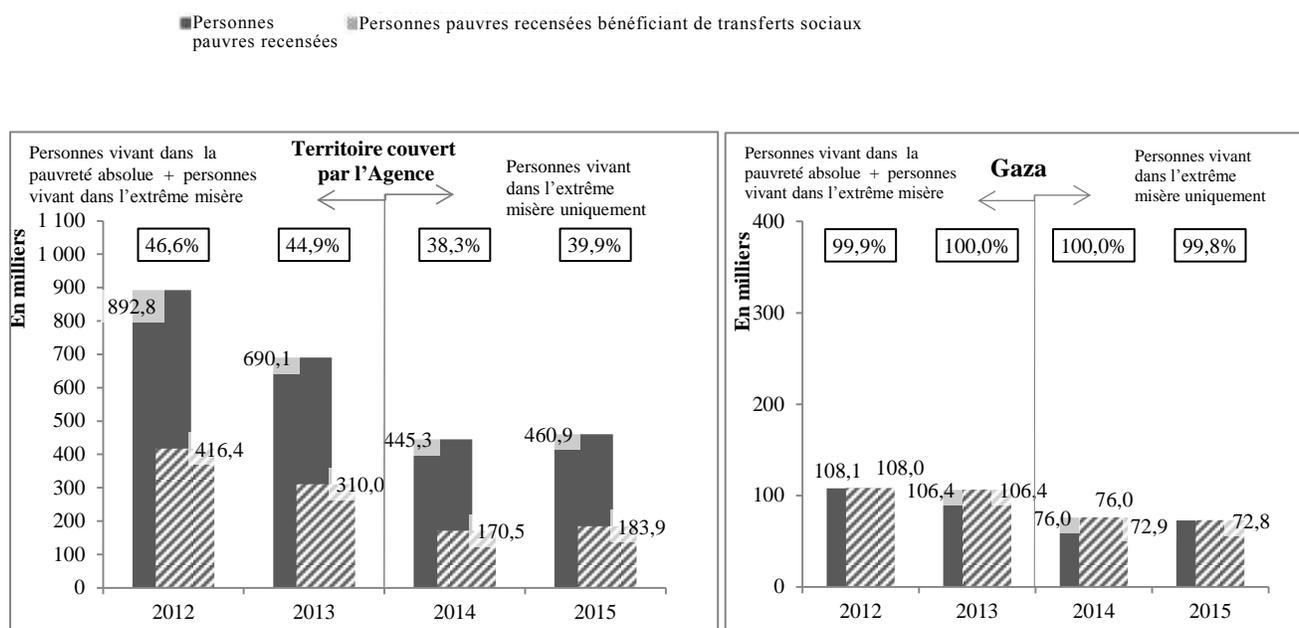
19. L'Office est intervenu directement pour réduire la pauvreté, principalement à travers son programme de filet de sécurité sociale¹⁴, qui vise à aider les réfugiés pauvres à satisfaire leurs besoins de consommation de base en leur fournissant une aide en espèces ou en nature (par exemple sous forme de rations alimentaires). Les populations pauvres ciblées par l'Office ont changé au cours des années sur lesquelles porte l'évaluation. Il importe donc de noter, dans la figure II, que les non-pauvres sont définis comme étant en mesure de satisfaire leur besoins essentiels,

¹³ A/65/6/Rev.1, programme 21, sous-programme 3; A/67/6/Rev.1, programme 22, sous-programme 3. Voir également les préambules des résolutions 65/100, 66/74, 67/116, 68/78, 69/88 et 70/85 de l'Assemblée générale.

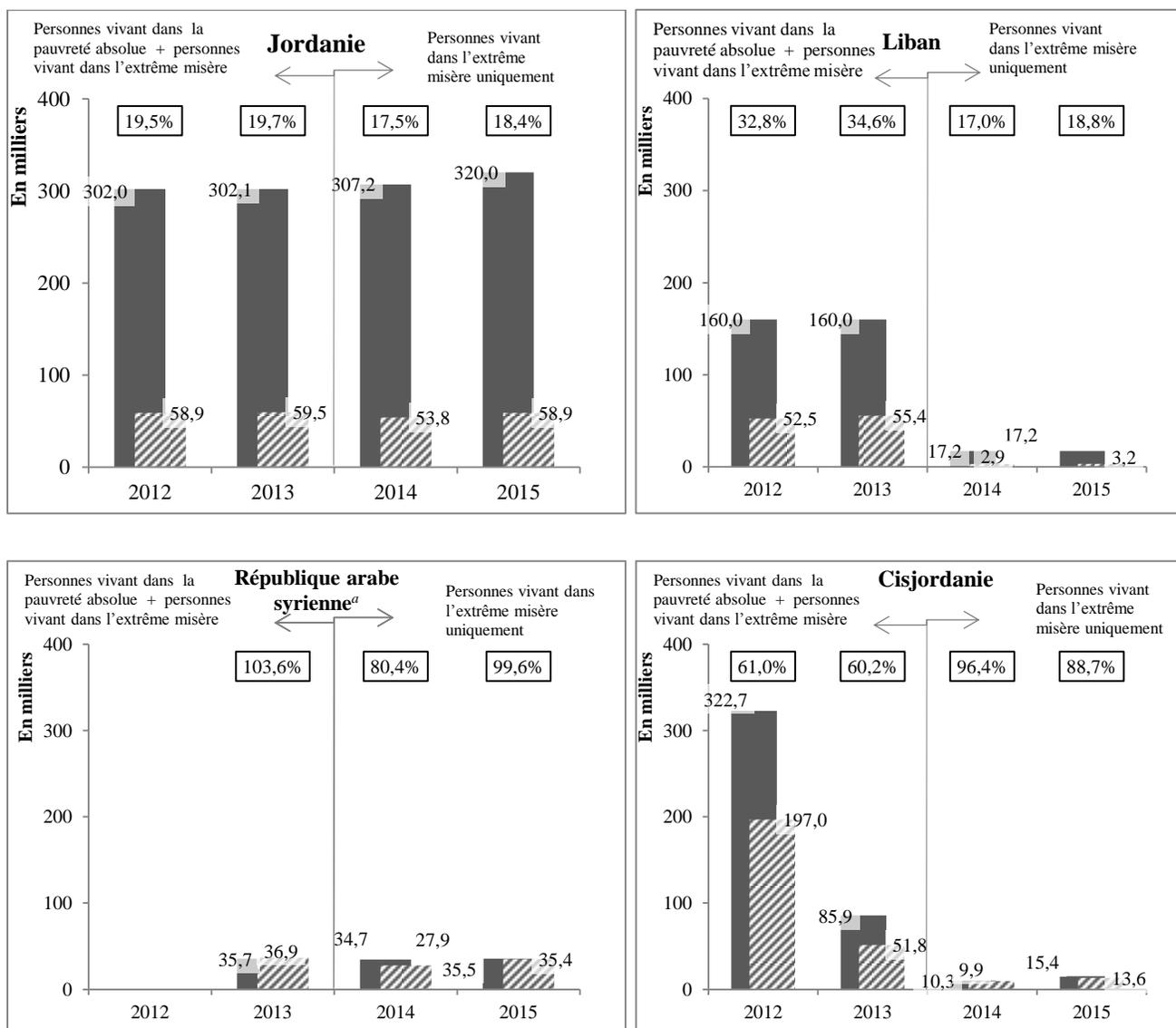
¹⁴ Anciennement dénommé Programme spécial d'aide aux personnes en détresse.

alimentaires et non alimentaires, que les personnes vivant dans la pauvreté absolue sont en mesure de satisfaire leurs besoins alimentaires les plus élémentaires mais qu'elles sont incapables de subvenir à d'autres besoins essentiels, comme se vêtir ou se déplacer, et que les personnes vivant dans l'extrême misère n'ont même pas les moyens de satisfaire leurs besoins alimentaires les plus élémentaires. Le seuil d'extrême misère correspond au revenu minimum nécessaire pour couvrir les besoins alimentaires élémentaires.

Figure II
Nombres (en milliers) et pourcentages de réfugiés considérés comme pauvres bénéficiant de transferts dans le cadre du filet de sécurité sociale, pour la période 2012-2015¹⁵



¹⁵ Indicateur pour 2012-2013 : pourcentage de réfugiés palestiniens considérés comme pauvres bénéficiant de transferts sociaux de l'UNRWA; indicateur pour 2014-2015 : pourcentage de réfugiés vivant dans l'extrême misère bénéficiant de transferts sociaux dans le cadre d'un programme de filet de sécurité sociale.



Source : Suivi de l'UNRWA axé sur les résultats (rapports de l'Office), Département des secours et des services sociaux de l'UNRWA (données fournies le 4 juillet 2016). Synthèse établie par la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI.

Notes : Il n'existe aucun indicateur équivalent pour 2010-2011. Colonnes vides : données de l'Office non disponibles. Chiffres relevés annuellement pour 2012-2013 et représentant des moyennes trimestrielles pour la période 2014-2015.

^a Concernant la République arabe syrienne, le seuil de pauvreté est une estimation car aucune évaluation de la pauvreté n'y a été réalisée.

20. La figure II indique que dans le territoire qu'il couvre, l'Office a été en mesure de fournir une assistance à 39,9 % des réfugiés vivant dans une extrême misère recensés en 2015. Cela signifie que le nombre de réfugiés recevant des transferts sociaux a baissé de 55,8 % par rapport à 2012, lorsque les personnes vivant dans la pauvreté absolue pouvaient également bénéficier de ces transferts (voir par. 19, 39 et 40). Cette baisse du nombre de bénéficiaires s'est concentrée au Liban et en Cisjordanie, où la pauvreté générale est forte mais l'extrême misère faible.

21. Toutefois, le fait de cibler les bénéficiaires de transferts sociaux n'a pas toujours eu pour effet de sortir ces derniers de l'extrême misère. Comme l'indique le tableau 3, la proportion de personnes vivant dans l'extrême misère bénéficiant des transferts sociaux de l'Office, en tenant compte des aides en espèces et de la valeur marchande locale des paniers alimentaires, variait considérablement¹⁶.

Tableau 3
Pourcentage de personnes vivant dans l'extrême misère bénéficiant des transferts sociaux de l'UNRWA, pour la période 2011-2015¹⁷

(En pourcentage)

	État de Référence	2012	2013	2014	2015
Gaza	42,0	37,9	73,4	22,2	24,6
Jordanie	25,0	25,8	26,9	30,9	42,0
Liban	14,9	15,3	16,5	20,9	18,5
République arabe syrienne ^a	43,0	NC	56,0	113,6	40,6
Cisjordanie	33,3	21,5	28,6	36,1	32,9
Territoire couvert par l'Office	30,3	22,9	NC	41,8	31,5

Source : Suivi de l'UNRWA axé sur les résultats (plans de mise en œuvre des bureaux extérieurs et rapports de l'Office). Synthèse établie par la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI.

Notes : Il n'existe aucun indicateur équivalent pour 2009-2010. NC, données non collectées par l'UNRWA.

^a Concernant la République arabe syrienne, les données touchant à la pauvreté sont des estimations car aucune estimation de la pauvreté n'y a été effectuée.

22. Les informations en retour fournies par les réfugiés sur les transferts sociaux sont contrastées. Environ 51 % des ménages interrogés bénéficiant de transferts sociaux de l'Office sous forme d'aide alimentaire ont indiqué être très satisfaits ou assez souvent satisfaits de la nourriture reçue (type, quantité et qualité). Quarante-vingt-cinq pour cent des bénéficiaires de l'aide alimentaire ont estimé que le personnel était très serviable ou assez serviable lorsqu'il distribuait la nourriture. Cinquante-quatre pour cent ont indiqué qu'ils comprenaient la façon dont l'Office calculait le montant de l'aide en espèces qu'ils recevaient, et 54 % ont indiqué que

¹⁶ UNRWA, « Harmonized results report 2014 », p. 22. Voir également : Bureau central palestinien de statistique, Programme alimentaire mondial, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et UNRWA, « Socio-economic and food security survey – West Bank and Gaza Strip, Palestine » (2012); Centre syrien pour la recherche politique, UNRWA et Programme des Nations Unies pour le développement, « Alienation and violence : impact of Syria crisis report 2014 » (mars 2015).

¹⁷ État de référence et indicateur pour 2012-2013 : pourcentage de l'écart d'extrême misère comblé grâce aux transferts sociaux de l'UNRWA pendant le trimestre; indicateur pour 2014-2015 : pourcentage de personnes vivant dans l'extrême misère bénéficiant des transferts sociaux de l'UNRWA pendant le trimestre. La Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI a jugé ces deux indicateurs comparables.

le montant qu'ils avaient reçu était bien le montant escompté. Soixante et onze pour cent des bénéficiaires de l'aide alimentaire et 41 % des bénéficiaires de l'aide en espèces ont indiqué que ces aides avaient beaucoup amélioré ou quelque peu amélioré les conditions de vie de leur ménage.

23. De leur côté, 53 % des fonctionnaires de l'UNRWA ayant répondu à l'enquête ont indiqué que, dans son action pour réduire la pauvreté parmi les réfugiés palestiniens, l'Office était très efficace ou assez efficace, tandis que 47 % l'ont jugé assez inefficace ou très inefficace.

24. Considérées dans leur ensemble, ces données montrent que l'Office a fourni une aide importante pour résorber la pauvreté chez les réfugiés vivant dans une extrême misère qui reçoivent des transferts sociaux. Toutefois, étant donné le nombre limité de pauvres recensés touchés, sa contribution à la réduction du niveau de pauvreté générale de l'ensemble des réfugiés est proportionnellement faible. Les données sur la réduction générale de l'extrême misère et sur la contribution de l'Office en la matière n'ont pas été recueillies dans le cadre de l'actuel système de suivi axé sur les résultats.

Améliorer l'employabilité : le taux d'emploi des diplômés des programmes d'enseignement et de formation techniques et professionnels de l'UNRWA a accusé une certaine baisse entre 2010 et 2015; les conditions géopolitiques ont limité les possibilités d'emploi des réfugiés

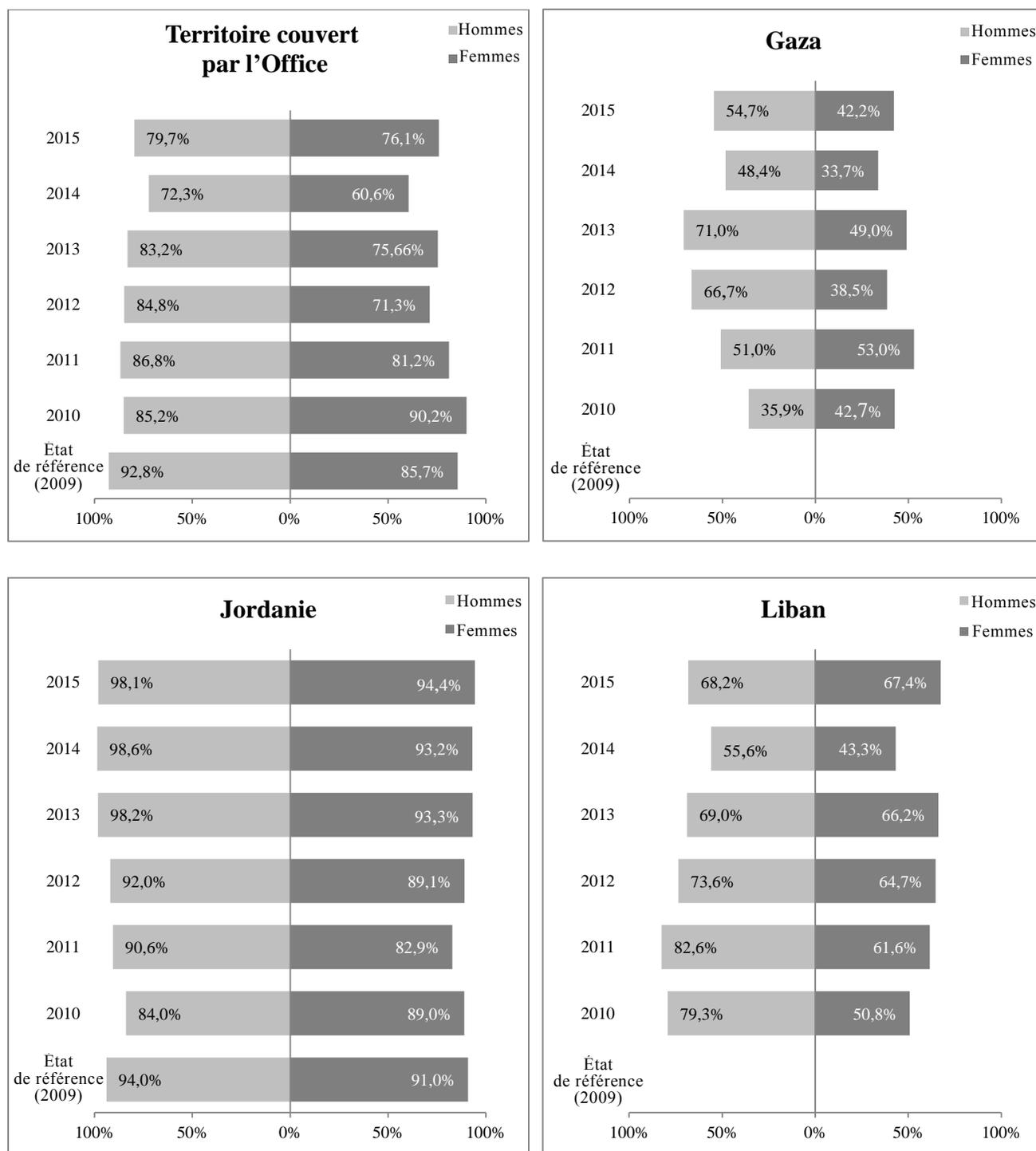
25. Dans un contexte de chômage élevé, en particulier chez les jeunes¹⁸, l'Office a déployé des efforts considérables pour faire en sorte que les réfugiés bénéficient de programmes d'enseignement et de formation techniques et professionnels et pour faire entrer les diplômés sur le marché du travail. La figure III présente les taux d'emploi de ces diplômés pour la période 2010-2015¹⁹.

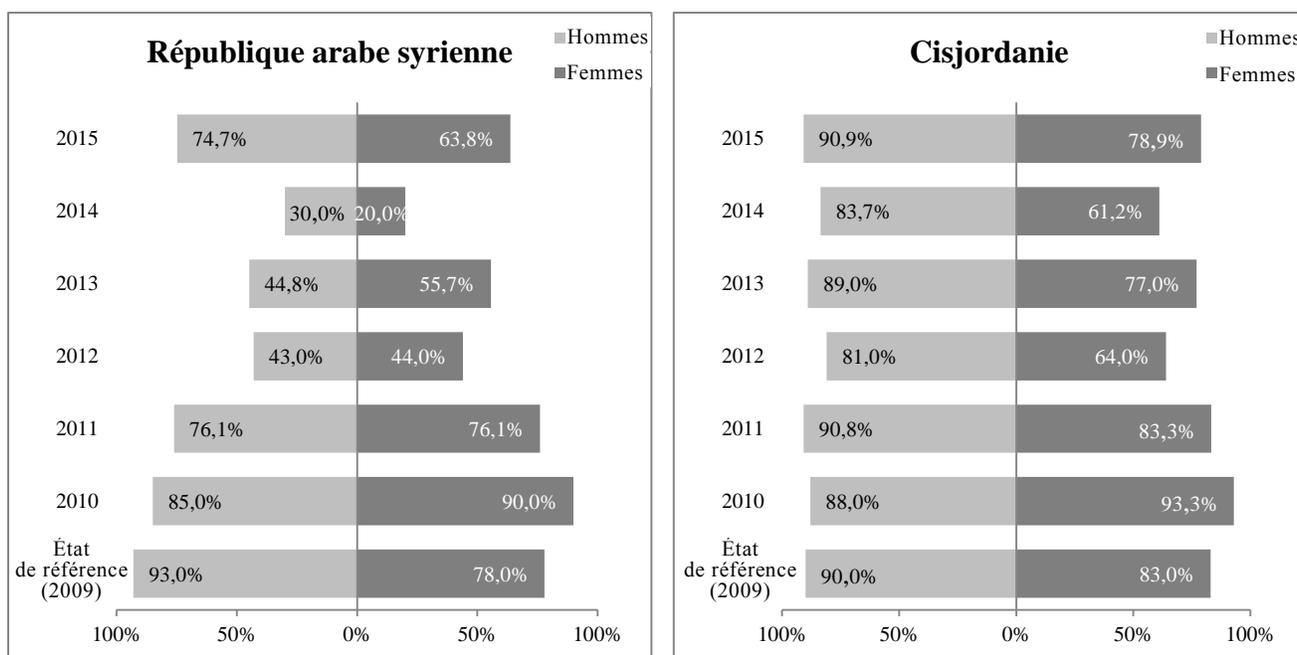
¹⁸ Estimations du taux de chômage chez les 15-24 ans : 33,4 % (Jordanie), 39,8 % (Gaza et Cisjordanie combinés), 21,6 % (Liban), 28,5 % (République arabe syrienne).

Source : Organisation internationale du Travail, ILOSTAT.

¹⁹ Les données pour le territoire couvert par l'Office sont en-deçà de l'état de référence de 2009 en termes de données du suivi axé sur les résultats, mais elles sont au-dessus de l'état de référence de 2006-2007 fixé en 2010-2015 dans le cadre de la stratégie à moyen terme.

Figure III
Pourcentage de diplômés de programmes d'enseignement et de formation techniques et professionnels occupant un emploi ou en poursuite d'études un an après la remise de leur diplôme, pour la période 2010-2015





Source : Suivi de l'UNRWA axé sur les résultats (plans de mise en œuvre des bureaux extérieurs et rapports de l'Office). Les données portant sur le territoire couvert par l'Office (pour la période 2012-2015), Gaza et le Liban (pour 2010) et la République arabe syrienne (pour 2013 et 2015) ont été fournies par l'Office le 13 juin 2016. Synthèse établie par la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI.

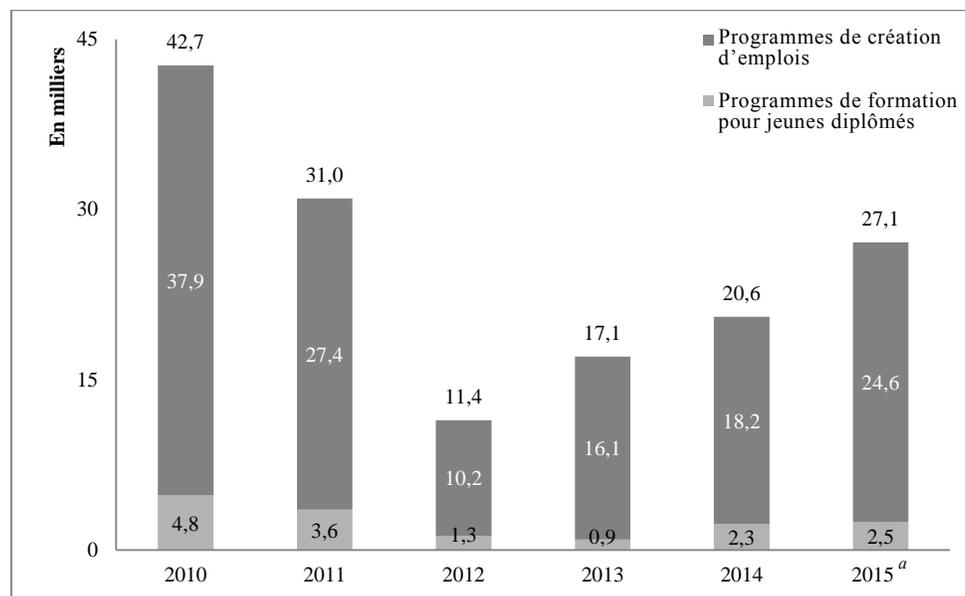
Notes : Seules les personnes en recherche active d'emploi sont prises en compte. Lignes vides : données de l'UNRWA non disponibles. Les chiffres portent sur les diplômés de l'année scolaire précédente. Diplômés de 2014 (données de 2015) : territoire couvert par l'Office (2 293 hommes, 1 575 femmes); Gaza (544 hommes, 213 femmes); Jordanie (704 hommes, 590 femmes); Liban (379 hommes, 237 femmes); République arabe syrienne (238 hommes, 134 femmes); Cisjordanie (428 hommes, 401 femmes).

26. Parmi les personnes ayant reçu une formation organisée par l'Office qui ont répondu à l'enquête, le taux de satisfaction était élevé : 85 % ont indiqué qu'elles étaient satisfaites de leur expérience, et 94 % ont estimé que celle-ci serait un atout pour trouver un emploi.

27. Le programme de création d'emplois de l'Office à Gaza et en Cisjordanie et le programme de formation pour jeunes diplômés à Gaza ont permis à certains réfugiés de trouver un emploi de courte durée. Le nombre de contrats accordés par l'Office a varié considérablement (voir fig. IV)²⁰.

²⁰ Selon l'UNRWA, ces changements sont en partie imputables aux contraintes financières.

Figure IV
Nombre de contrats accordés dans le cadre de programmes de création d'emplois et de programmes de formation pour jeunes diplômés (en milliers), pour la période 2010-2015



Source : rapport d'activité du programme de création d'emplois de l'UNRWA (août 2015).
 Synthèse établie par la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI.

^a Jusqu'au mois d'août.

28. Les données portant sur l'enseignement et la formation techniques et professionnels et sur les programmes de création d'emplois et de formation pour jeunes diplômés font apparaître une tendance positive concernant l'employabilité des participants aux initiatives menées par l'Office, mais elles ne prennent pas en compte les besoins globaux en la matière, d'où l'impossibilité d'évaluer la contribution de l'Office à l'amélioration de l'employabilité globale de sa population cible.

29. Le succès en demi-teinte de l'objectif ressort aussi des avis exprimés par le personnel de l'Office : 51 % des personnes interrogées ont estimé que l'Office avait été très efficace ou assez efficace s'agissant d'améliorer l'employabilité et l'accès aux moyens de subsistance entre 2010 et 2015, alors que 49 % étaient plutôt d'avis que l'Office avait été relativement inefficace, voire très inefficace.

Améliorer l'environnement urbain par l'aménagement durable de camps : dans un contexte marqué par des destructions répétées et des déplacements prolongés, le besoin d'entretien périodique a pris le pas sur l'objectif de durabilité

30. La priorité liée à cet objectif était de rénover les logements insalubres, en particulier à l'intention des réfugiés les plus vulnérables et les plus durement éprouvés. Comme l'indique le tableau 4, sur l'ensemble du territoire couvert par

l'Office, le nombre de familles de réfugiés hébergées dans des logements rénovés par l'Office (à l'exclusion des cas d'urgence) a atteint un niveau record en 2014, à 1 344 familles, ce qui s'explique principalement par les travaux de rénovation entrepris au Liban et en Cisjordanie. En 2015, ce nombre a atteint 1 040 familles, soit 3,75 fois plus qu'en 2010.

Tableau 4

Nombre de familles de réfugiés bénéficiant de travaux de rénovation de leur logement (à l'exclusion des cas d'urgence), pour la période 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gaza	0	166	55	203	0	308
Jordanie	0	0	0	6	79	133
Liban	165	224	195	520	671	430
République arabe syrienne	56	40	66	0	0	0
Cisjordanie	56	220	3	201	594	169
Total	277	650	319	930	1 344	1 040

Source : Département de l'amélioration de l'infrastructure et de l'aménagement des camps de l'UNRWA (données communiquées le 2 mai 2016)

31. Parmi les bénéficiaires de l'aide au logement interrogés, 82 % ont indiqué qu'ils avaient reçu, en totalité ou en partie, l'aide qu'ils escomptaient; 57 % ont indiqué qu'ils étaient très ou assez satisfaits la plupart du temps de la réaction du personnel de l'Office qui était disposé à répondre aux questions ayant trait à l'habitat et au logement. Le taux de satisfaction de ceux qui ont bénéficié de l'aide au logement de l'Office était élevé, 82 % d'entre eux estimant que cette aide avait contribué à améliorer de beaucoup ou quelque peu la situation de leur ménage.

32. Ces initiatives ont été mises en œuvre alors que la majorité de la population bénéficiant d'une aide vivait dans des pays hôtes où ils ne jouissaient d'aucun droit de propriété foncière (par exemple au Liban) ou dans des endroits où les structures, démolies ou endommagées par la guerre, nécessitaient d'être constamment reconstruites (par exemple à Gaza et en République arabe syrienne). En outre, comme pour les initiatives en faveur de l'employabilité, aucune donnée n'est disponible sur l'évaluation des besoins de l'ensemble des réfugiés de Palestine. Les données ci-dessus ne précisent pas dans quelle mesure l'aide apportée par l'Office a contribué à améliorer les conditions de vie de toute la population cible.

Offre de services financiers ouverts à tous : le nombre de prêts a augmenté, mais leur valeur globale a diminué; les clients ont eu une perception positive de leur expérience

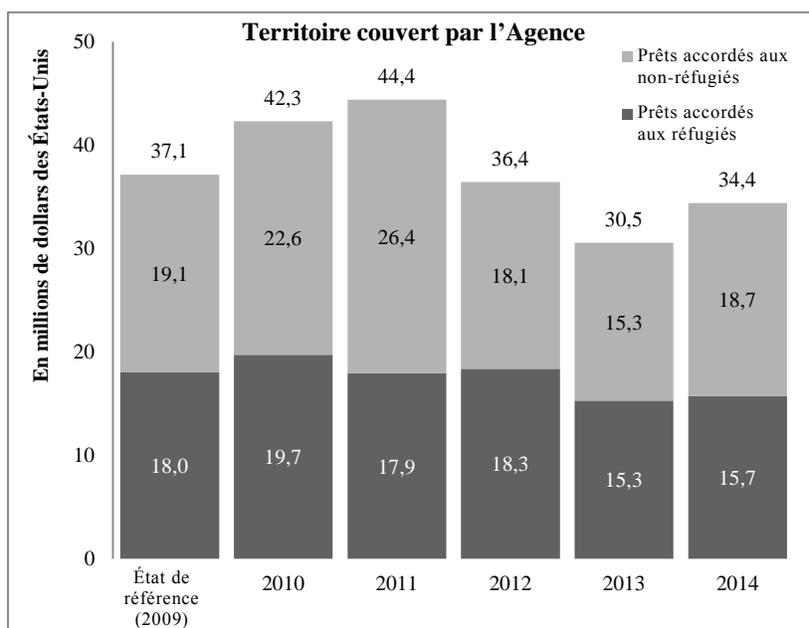
33. L'augmentation du nombre et de la valeur des prêts de microfinancement et la diversification de la clientèle de la microfinance (qui compte de plus en plus de femmes, de jeunes et de pauvres) ont été des stratégies qu'a adoptées l'Office pour promouvoir la sécurité et les perspectives économiques auprès des groupes marginalisés. En outre, les petites entreprises ont été particulièrement ciblées par l'offre de microcrédit pour favoriser la création d'emplois. L'Office octroie

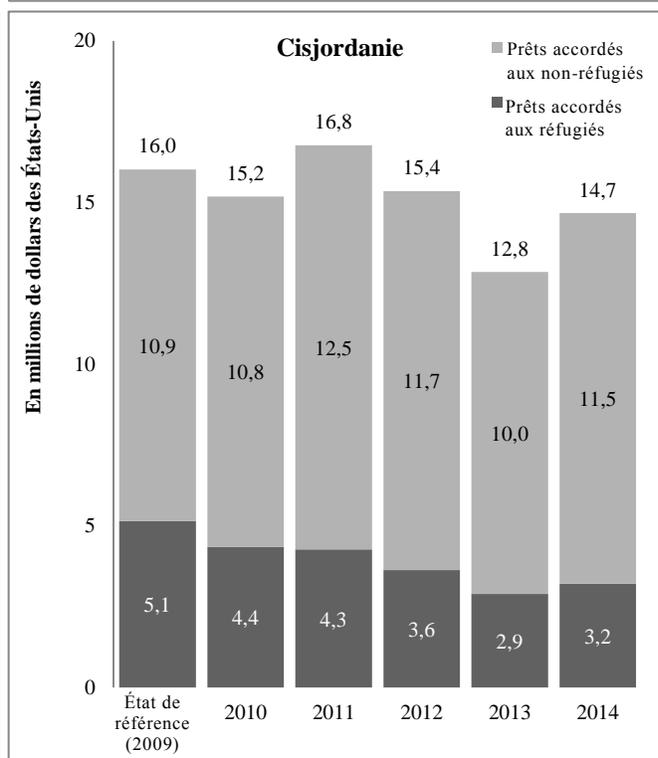
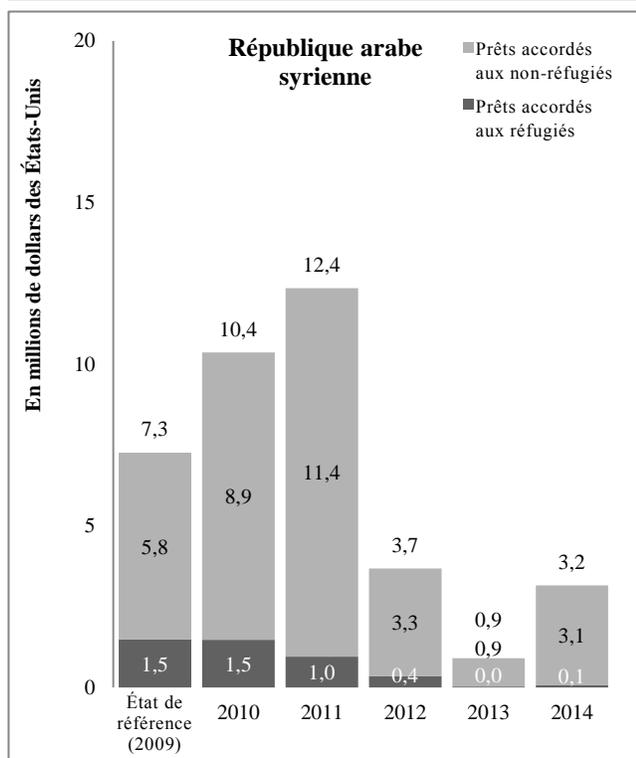
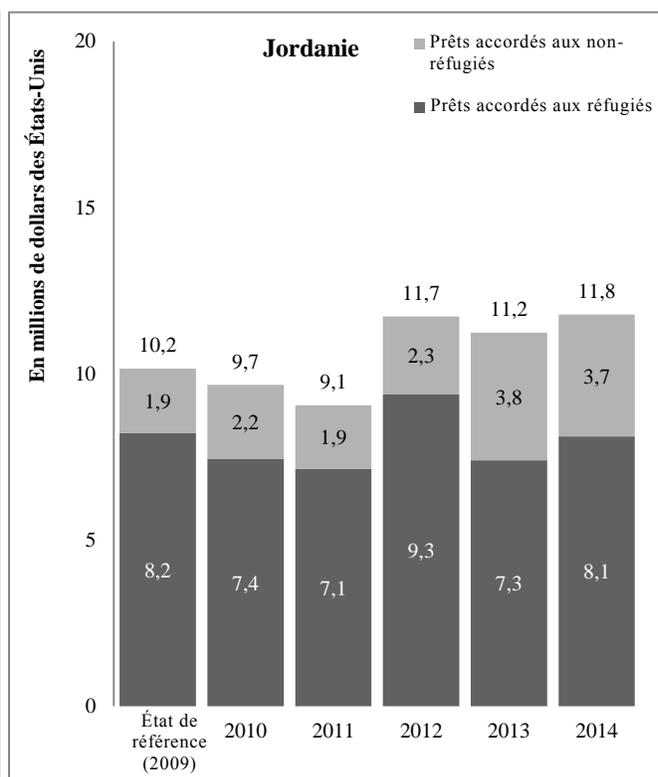
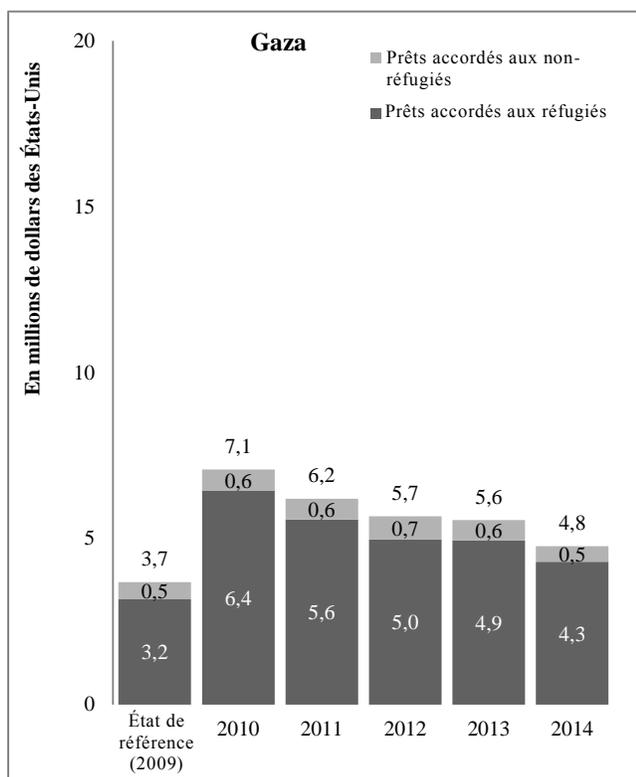
également des prêts aux non-réfugiés afin de soutenir la viabilité financière du programme.

34. La valeur globale de l'ensemble des instruments de microfinancement et des prêts de microcrédit proposés par l'Office a baissé entre 2009 et 2015 sur l'ensemble du territoire qu'il couvre (voir figure V), ce qui s'explique par la situation économique dans laquelle se trouve la région et par les ravages de la guerre qu'elle subit. La valeur des prêts accordés aux réfugiés a diminué partout sauf à Gaza. Comme l'indique la figure VI, les prêts ont été distribués de façon plus fragmentée, le nombre de prêts décaissés en faveur des réfugiés sur l'ensemble du territoire couvert par l'Office ayant légèrement augmenté au cours de la période d'évaluation, en raison de l'octroi d'un plus grand nombre de prêts aux réfugiés à Gaza et en Jordanie. Le nombre de clients non réfugiés auxquels l'Office a accordé des prêts de microcrédit a augmenté dans tous les bureaux extérieurs. En 2010-2015, le programme a ouvert plusieurs branches et a renforcé sa communication en direction des jeunes et des femmes.

Figure V

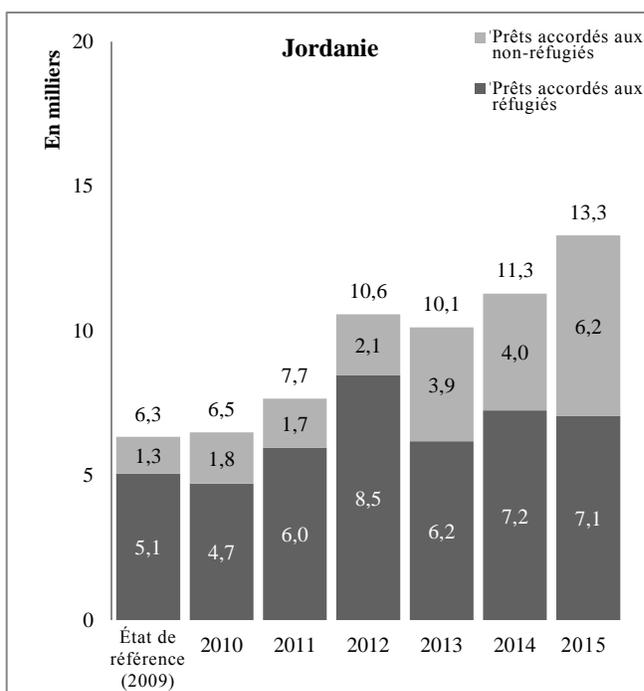
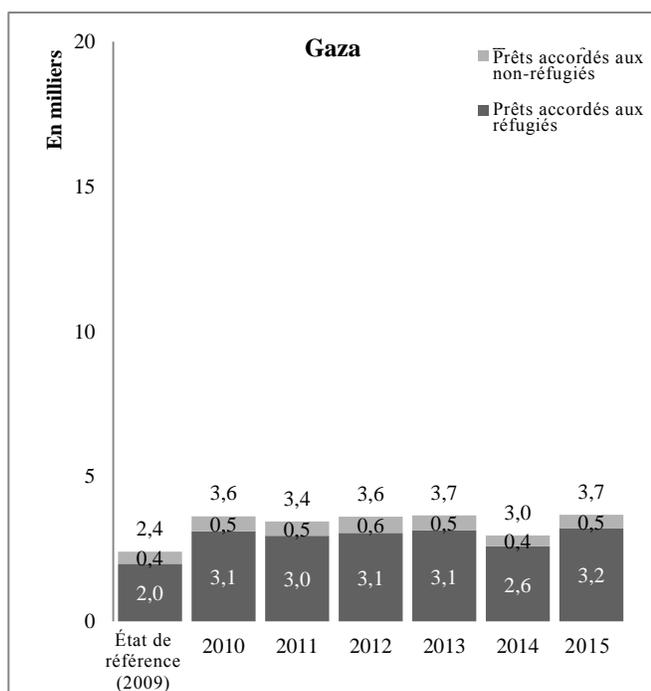
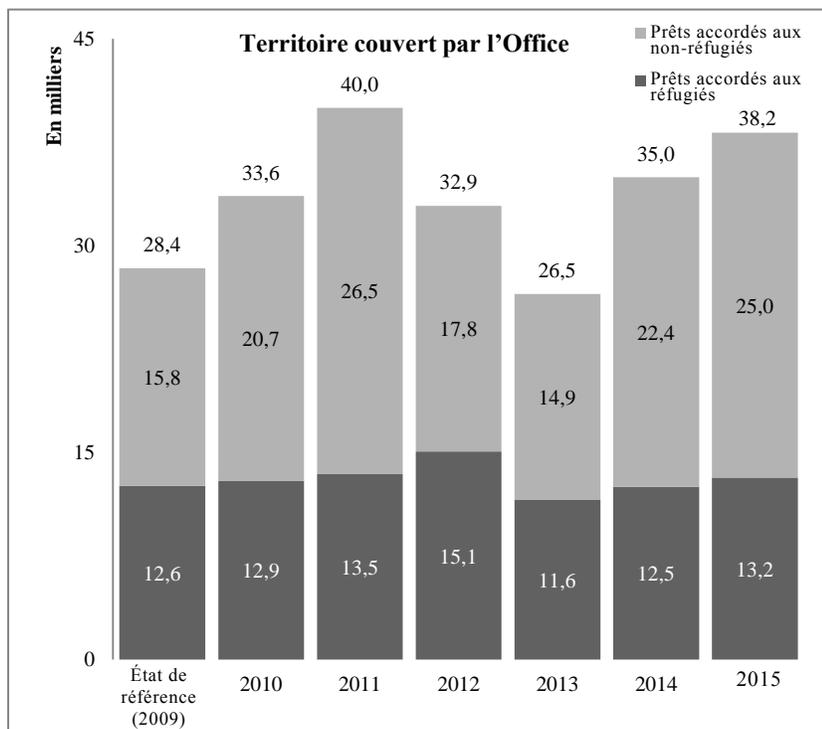
Valeur des instruments de microfinancement et des prêts de microcrédit proposés par l'UNRWA aux réfugiés et aux non-réfugiés pour la période 2009-2014 (en millions de dollars des États-Unis)

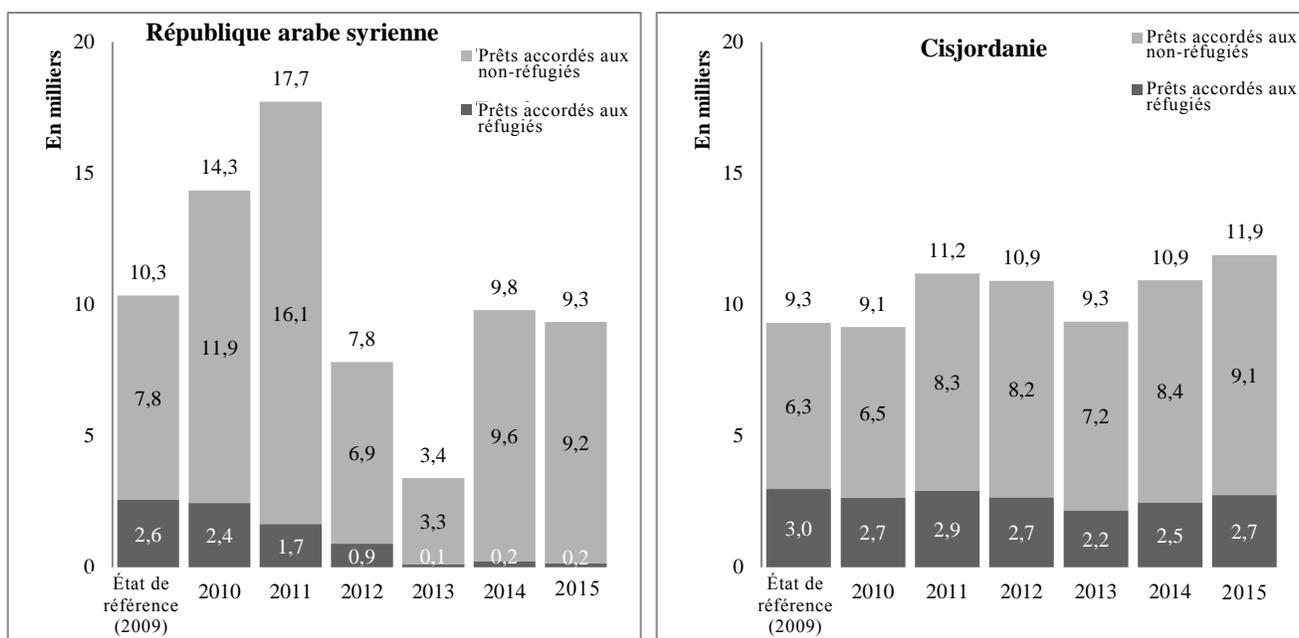




Source : Bulletin de statistiques de l'UNRWA pour la période 2008-2014, indicateurs de l'Office (Agency view indicators) 2015.
Synthèse établie par la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI.

Figure VI
Nombre d'instruments de microfinancement et de prêts de microcrédit proposé par l'UNRWA aux réfugiés et non-réfugiés (en milliers) pour la période 2009-2014





Source : Bulletin de statistiques de l'UNRWA pour la période 2008-2014, indicateurs de l'Office (Agency view indicators) 2015. Synthèse établie par la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI.

35. Les réponses à l'enquête menée auprès des ménages par la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI font apparaître un taux de satisfaction élevé à l'égard de multiples aspects des prêts consentis par l'Office. Quarante-vingt-dix pour cent des personnes interrogées ont indiqué qu'elles étaient très satisfaites, ou relativement satisfaites, de la procédure d'octroi de prêt, 87 % ont indiqué qu'elles étaient très ou relativement satisfaites la plupart du temps de la réactivité du personnel, et 83 % ont estimé que la manière dont les prêts avaient été calculés était très claire ou assez claire. Parmi les bénéficiaires de prêts consentis par l'Office interrogés, 73 % ont indiqué que leur prêt avait contribué à améliorer quelque peu ou de beaucoup leurs conditions de vie depuis 2014.

Dans l'ensemble, l'efficacité de la promotion d'un niveau de vie décent a été prouvée, mais la précarité de l'environnement opérationnel a été un facteur limitatif et des questions subsistent

36. Des analyses conduites par la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI font apparaître que, malgré des conditions de plus en plus difficiles, les services fournis par l'Office en vue de favoriser un niveau de vie décent dans les zones d'intervention sont une réussite. Toutefois, des questions subsistent quant à l'efficacité globale de l'Office, à savoir les effets produits sur la vie de sa population cible, compte tenu de son mandat qui est de « fournir des services pour le bien-être, la protection et le développement humain des réfugiés de Palestine et pour la stabilité de la région ».

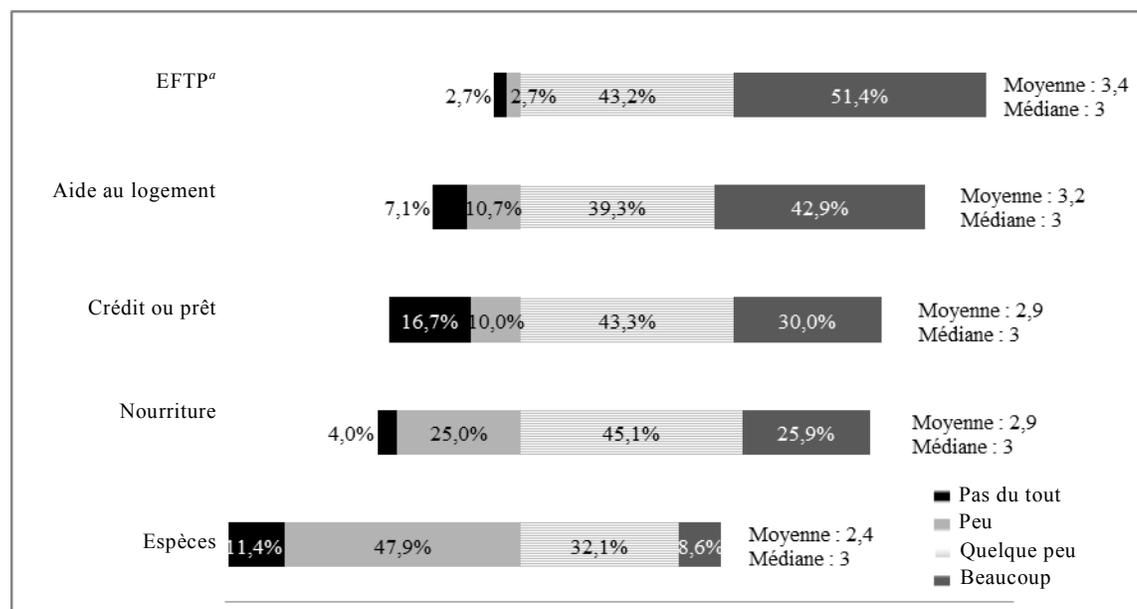
37. Les figures VII à IX renforcent ce contraste. Interrogés sur la façon dont les services de l'Office avaient amélioré la situation de leur ménage depuis janvier 2014, la majorité des bénéficiaires du programme sur les conditions de vie décente ont répondu de manière très variable. L'enseignement et la formation techniques et

professionnels ont recueilli les opinions les plus favorables, tandis que l'aide en espèces a essuyé les jugements les plus sévères. La plupart des domaines d'intervention ont reçu une appréciation moyenne (« a amélioré quelque peu [ma] situation »). Pour sa part, le personnel de l'Office a estimé dans l'ensemble que les travaux portant sur la réalisation d'un niveau de vie décent avaient quelque peu perdu en efficacité entre 2010 et 2015, les différences étant considérables d'un domaine d'intervention à l'autre comparé à d'autres domaines concernés par les objectifs de développement humain. La majorité des personnes interrogées ont cité plusieurs raisons pour expliquer leur appréciation de l'efficacité des travaux entrepris : la diminution des services fournis, l'application de mesures d'austérité et l'absence de réponse, de la part de l'Office, aux besoins croissants de la population de réfugiés.

Figure VII

Résumé des réponses des bénéficiaires des services de l'UNRWA à propos de l'efficacité du programme

« Dans quelle mesure les services fournis par l'UNRWA ont amélioré vos conditions de vie entre janvier 2014 et maintenant? »



Source : Enquête auprès des ménages, Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI.

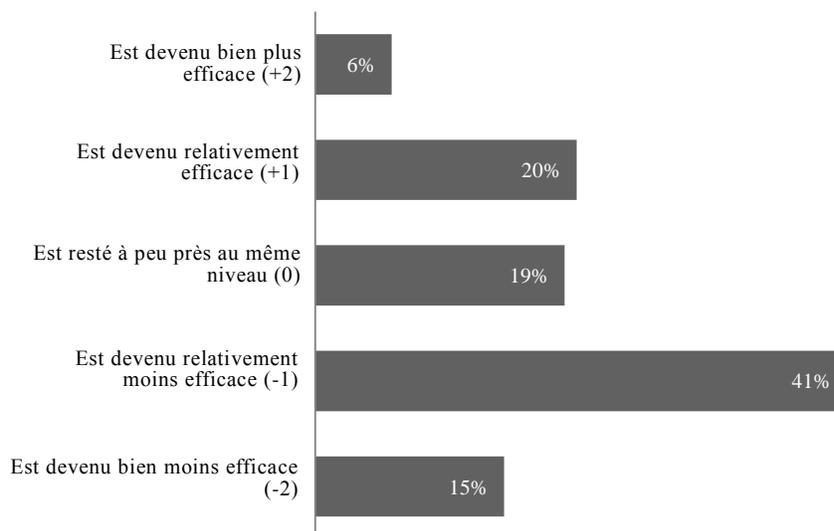
Notes : 4 = très efficace, 3 = relativement efficace, 2 = relativement inefficace, 1 = très inefficace.
n = 140 (espèces); 224 (nourriture); 28 (logement); 37 (enseignement et formation techniques et professionnels); 30 (crédit).

^a La question suivante a été posée aux bénéficiaires de programmes d'enseignement et de formation techniques et professionnels (EFTP) : « dans quelle mesure la formation que vous avez reçue vous aidera à trouver un emploi à l'avenir? »

Figure VIII

Opinions du personnel de l'UNRWA sur l'efficacité de la promotion d'un niveau de vie décent

« Considérant les travaux de l'UNRWA pour promouvoir un niveau de vie décent pour les réfugiés de Palestine, diriez-vous que l'UNRWA est devenu plus efficace, moins efficace ou est resté à peu près au même niveau durant la période 2010-2015? »



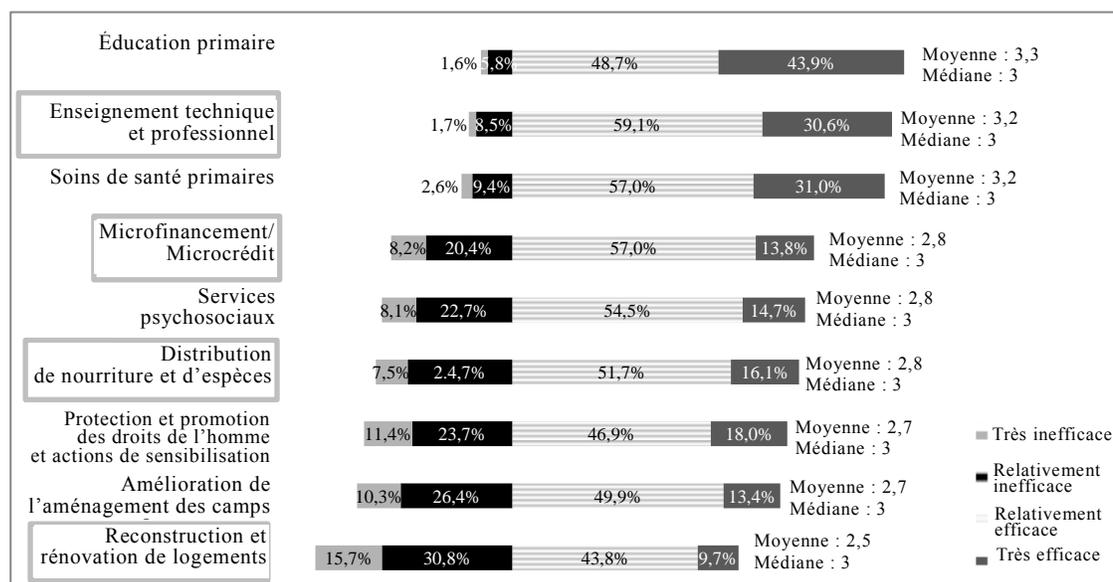
Source : Enquête auprès du personnel, Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI.

Notes : n = 755; moyenne = -0,38; médiane = -1

Figure IX

Résumé des opinions du personnel sur l'efficacité comparée des activités de l'UNRWA par domaine d'intervention

« Comment qualifieriez-vous l'efficacité de l'UNRWA dans chacun des domaines d'intervention ci-après pendant la période 2010-2015? »



Source : Enquête auprès du personnel, Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI.

Notes : 1 = très inefficace, 2 = relativement inefficace, 3 = relativement efficace, 4 = très efficace.
694 ≤ n ≤ 775 (réponses valables pour chaque point)

B. L'UNRWA a peu progressé dans l'amélioration de l'efficacité de son action en faveur d'un niveau de vie décent, étant donné que les réformes prévues n'ont pas été pleinement mises en œuvre

38. En 2010, l'UNRWA a lancé une série de réformes programmatiques au titre de l'initiative « Pour un changement durable ». S'appuyant sur les changements institutionnels plus larges intervenus en 2006-2009, ces réformes devaient être achevées en 2012 et avaient pour but de renforcer l'efficacité des programmes de l'UNRWA²¹. Toutefois, alors que les réformes des programmes de santé et d'éducation ont été en grande partie mises en œuvre, celles concernant les programmes pour garantir un niveau de vie décent (services de secours et services sociaux, enseignement technique et professionnel et formation, amélioration des infrastructures et aménagement des camps et microfinancement) n'ont été que partiellement menées à bien²². En 2013, il est ressorti d'une évaluation à mi-parcours de la stratégie à moyen terme 2010-2015 que les services de secours et les

²¹ A/66/13, par. 17.

²² « Des services de santé de l'UNRWA modernes et efficaces – concept d'équipes de santé familiale » (juillet 2011), et « Stratégie de réforme de l'éducation de l'UNRWA » 2011-2015 (mars 2011).

services sociaux n'avaient pas autant progressé que d'autres domaines programmatiques dans l'évaluation et la mise en place d'une vaste réforme. Dans le même temps, les rapports officiels du Commissaire général pour la période d'évaluation faisaient systématiquement état de l'impasse dans laquelle se trouvait le processus de réforme²³.

La réforme inachevée des services de secours et des services sociaux n'a pas encore donné de résultats

39. Compte tenu du nombre croissant de réfugiés et du fait que les ressources de l'UNRWA stagnent, la réforme du programme de secours et de services sociaux devait améliorer le rapport coût-efficacité en matière de réduction de la pauvreté, en particulier en réduisant la pauvreté extrême grâce à l'amélioration de la couverture des réfugiés les plus pauvres. Cet objectif devait être atteint principalement en passant d'un modèle type spécial d'aide aux personnes en détresse, où le critère d'accès est le statut de réfugié, à un modèle de filet de sécurité sociale, où le critère d'accès est fondé sur les besoins, concentrant ainsi des ressources limitées sur les personnes les plus démunies, qui sont les plus vulnérables. Ce changement a entraîné l'introduction d'une nouvelle formule de calcul des ressources pour déterminer l'admissibilité selon le niveau de pauvreté. Cette transition est toujours en cours à Gaza et en République arabe syrienne²⁴.

40. L'Office a également commencé à modifier ses modalités de fourniture d'une telle assistance, à savoir remplacer l'aide en nature (c'est-à-dire de la nourriture) par des transferts d'espèces dans certains secteurs. Étant donné la situation dans la région, il a fallu réaliser en outre une analyse spécifique plus poussée des conséquences imprévues de cette transition. Par exemple, les personnes interrogées ont fait observer que les économies troublées ou semi-fermées pouvaient pâtir de l'inflation et des fluctuations des prix, ou de l'action des agents intermédiaires et des trafiquants. Dans le même temps, on a constaté une certaine frustration parmi le personnel et les réfugiés du fait de la poursuite de l'utilisation de l'aide alimentaire. Certains membres du personnel interrogés ont souligné que la longue dépendance vis-à-vis du sucre, de la farine et de l'huile était contraire aux besoins d'une population souffrant de plus en plus de diabète et d'hypertension, des conséquences imprévues qui entravaient la promotion d'un niveau de vie décent. Au cours des visites sur le terrain, plusieurs réfugiés se sont plaints de la qualité de la nourriture reçue et l'équipe d'évaluation a observé que des paniers alimentaires clairement étiquetés comme interdits à la vente étaient vendus.

41. Dans l'enquête sur les ménages, à la question de savoir s'ils préféreraient recevoir de l'aide alimentaire sous une autre forme, 37 % des bénéficiaires ont répondu qu'ils préféreraient recevoir une aide en espèces et 15 % ont indiqué qu'ils préféreraient recevoir des bons d'alimentation. Les réponses variaient considérablement en fonction des lieux (voir fig. X). Bien que certaines études montraient une appréhension de la part des bénéficiaires en ce qui concerne les

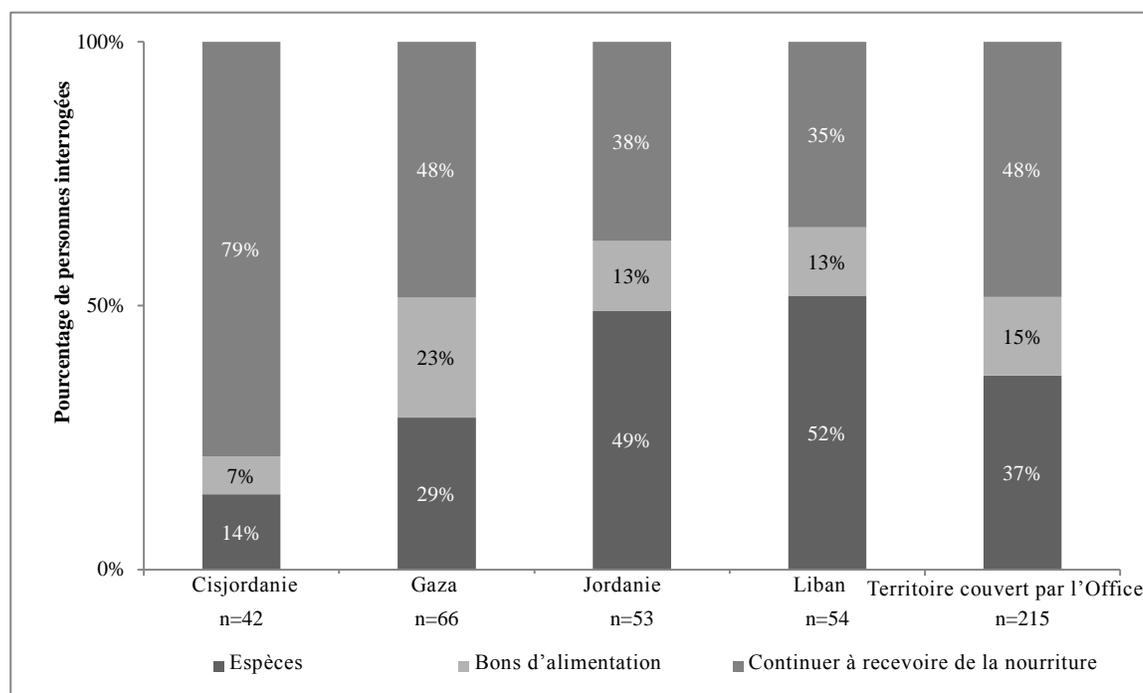
²³ Voir : A/66/13, par. 49 (2010); A/67/13, p. v et par. 18 (2011); A/66/13, par. 15 (2012); A/66/13, par. 18 à 21 (2013); A/70/13, par. 99 et par. 40 (2014). La synthèse des informations pour 2015 n'a pas encore été publiée.

²⁴ « Les réformes du programme de protection sociale ont été menées à bien en Jordanie, en Cisjordanie et au Liban, mais l'Office n'a pas pu faire face à la hausse des demandes en raison d'une insuffisance de fonds et de contraintes. »(voir A/70/13, par. 99).

transferts de fonds, y compris la possibilité que les femmes pourraient avoir moins de contrôle sur l'argent que sur l'aide alimentaire, les réponses à l'enquête de la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI ne différaient pas considérablement en fonction du sexe²⁵.

Figure X

Préférences des ménages de réfugiés : espèces, bons d'alimentation ou continuer à recevoir de la nourriture



Source : Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI, enquête sur les ménages de réfugiés.

42. Une autre composante de la stratégie de réduction de la pauvreté de l'Office consistait à élargir son champ d'action pour lutter de manière plus énergique et plus efficace contre la pauvreté grâce à des projets de développement, ce qui donnerait à la population les moyens de sortir de la pauvreté et mettrait en avant les points forts qui caractérisent les populations de réfugiés²⁶. Aucune preuve concrète ne permettait de dire que cette composante avait été mise en œuvre de manière significative.

Des approches novatrices en matière d'enseignement technique et professionnel et de formation ont été adoptées, mais les mesures d'encadrement du travail ont limité les résultats dans la plupart des domaines

43. Les améliorations au niveau de l'enseignement et la formation techniques et professionnels étaient l'un des huit domaines ciblés dans le cadre d'une réforme

²⁵ De Jong, Tjitske; ACED, Miriam (2014). « UNRWA's "traditional" programmes as a catalyst for human development. »

²⁶ Voir A/67/13, par. 74.

plus large des programmes éducatifs. L'UNRWA a introduit de nouveaux cours dans ses centres d'enseignement et de formation techniques et professionnels, mis en place des partenariats avec le secteur privé, et privilégié l'accès des populations vulnérables à ces formations. L'office a également renforcé les initiatives en matière d'embauche et d'orientation de carrière. Ces activités ont été productives là où les réfugiés ont le droit de travailler et où l'économie fonctionne comme en Jordanie. Toutefois, dans d'autres circonstances, les restrictions d'accès au marché du travail ont limité le succès dans le temps de l'enseignement et de la formation techniques et professionnels (voir par. 25 à 29) Dans certaines situations d'urgence, le programme de création d'emplois a été perçu par les réfugiés comme une importante mesure de réduction de la pauvreté. De par sa conception, toutefois, le programme n'a jamais eu pour but de constituer une solution durable aux problèmes d'employabilité structurels ou à long terme, mais plutôt d'apporter un soulagement temporaire.

Les nouvelles approches conçues pour améliorer les infrastructures et réaménager les camps n'ont pas été mises en œuvre

44. Les plans d'aménagement des camps ont été élaborés pour intégrer la planification d'interventions multiples – par exemple, la remise en état des logements, l'aménagement urbain et la fourniture de structures de services de santé et d'éducation – en tenant compte des activités économiques complémentaires, et en s'appuyant sur la mobilisation et la participation communautaires. Toutefois, en 2010-2015, seulement 8 des 58 plans possibles ont été initiés, élaborés et/ou appliqués. Les personnes interrogées dans les divers départements qui doivent collaborer efficacement pour élaborer des plans ont manifesté leur mécontentement, les rôles et responsabilités respectives n'étant pas assez bien définies. Elles ont également déclaré que la structure des programmes au siège n'avait pas été reproduite dans tous les bureaux extérieurs comme prévu. Le programme n'a pas achevé la transformation institutionnelle envisagée.

Les changements prévus pour le programme de microfinancement n'ont toujours pas été effectués

45. Le programme de microfinancement a fonctionné avec une certaine autonomie et est financièrement autonome. Depuis 2010, l'UNRWA étudie des solutions pour transformer son programme de microfinancement afin de contribuer davantage à la lutte contre la pauvreté. Au moment de l'évaluation, cependant, ce processus de décision était en attente, soi-disant en raison de la nécessité pour l'UNRWA de recenser les conditions politiques, juridiques et financières à réunir²⁷.

Dans l'ensemble, l'efficacité des activités de l'UNRWA pour promouvoir un niveau de vie décent a peu progressé.

46. Le fait que les réformes n'aient pas été pleinement mises en œuvre en ce qui concerne ces éléments clefs d'un niveau de vie décent a limité toute amélioration de l'efficacité des interventions. Toutes ces occasions mal exploitées transparaissent dans les opinions exprimées par le personnel (voir fig. XI). Dans le cadre de discussions ouvertes, celui-ci a affirmé que, pour que l'Office conserve toute sa pertinence, il devait s'adapter aux besoins de la nouvelle génération de réfugiés palestiniens, développer des compétences économiquement viables pour les réfugiés

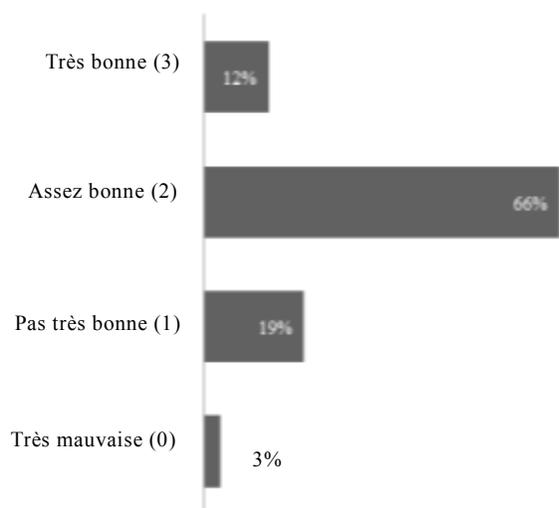
²⁷ Voir A/69/13, par. 21.

et améliorer leurs capacités. Les réfugiés et autres principaux informateurs interrogés se sont fait l'écho de ces déclarations.

Figure XI

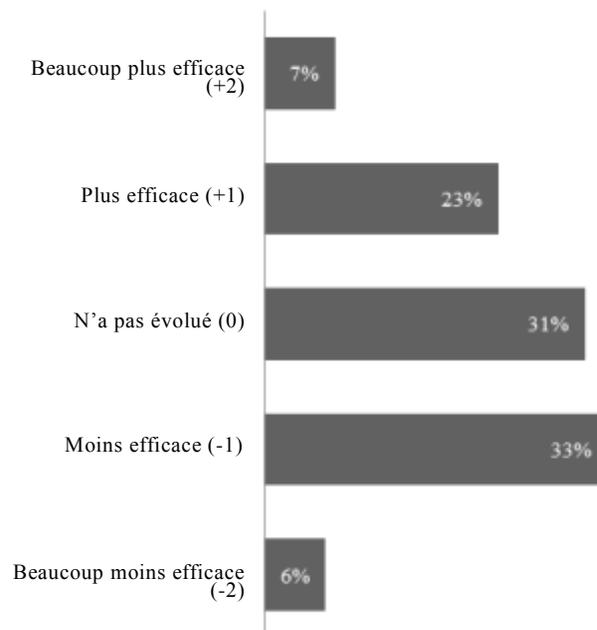
Résumé des informations données en retour par le personnel de l'UNRWA sur l'efficacité des activités de l'Office pour promouvoir un niveau de vie décent

« Dans l'ensemble, comment évalueriez-vous l'action de l'UNRWA pour promouvoir un niveau de vie décent parmi les réfugiés palestiniens entre 2010 et 2015? »



Pourcentage de personnes interrogées
N = 639; moyenne = 1,9; médiane = 2

« Sur la question de l'action de l'UNRWA pour promouvoir un niveau de vie décent parmi les réfugiés palestiniens, diriez-vous que l'Office est devenu plus efficace, moins efficace ou est resté plus ou moins aussi efficace pendant la période 2010-2015? »



Pourcentage de personnes interrogées
N = 642; moyenne = -0,1; médiane = 0

Source : Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI, enquête auprès du personnel.

C. La conceptualisation et la réalisation de l'objectif d'un niveau de vie décent n'a pas été à la hauteur des attentes, à savoir unir l'Office au sein d'un plan intégré de prestation de services partagés

47. Au début de la stratégie à moyen terme pour la période 2010-2015, l'Office a indiqué que la réalisation de l'objectif d'un niveau de vie décent, dans le cadre d'interventions complémentaires et interdépendantes, nécessiterait une réponse intégrée à l'échelle de l'Office, aussi bien sur le plan horizontal (entre les services de secours et sociaux, l'éducation, l'amélioration des infrastructures et

l'aménagement des camps et le microfinancement) que vertical (entre le Siège et les bureaux extérieurs)²⁸.

Bien que les plans de suivi des résultats aient été harmonisés, aucune approche intégrée du suivi de la promotion d'un niveau de vie décent n'a été mise en place à l'échelle de l'Office

48. L'examen des documents de planification de l'UNRWA a montré que les plans de suivi des résultats du siège et des bureaux extérieurs étaient bien intégrés s'agissant de la promotion d'un niveau de vie décent. Les quatre objectifs stratégiques de la stratégie à moyen terme 2010-2015 à cet égard figuraient dans les cadres stratégiques de l'Office, ainsi que dans les plans de mise œuvre au siège et sur le terrain²⁹.

49. Cependant, l'amélioration de la conceptualisation et de la réalisation de l'objectif d'un niveau de vie décent est restée bien en deçà du plan d'intégration prévu. Même s'il existait des documents de planification des résultats, peu d'éléments étaient disponibles pour garantir une approche claire, partagée et à l'échelle de l'Office de la réalisation de l'objectif d'un niveau de vie décent. Les indicateurs permettant de mesurer les résultats effectivement obtenus au niveau des objectifs stratégiques, bien qu'identifiés dans la stratégie à moyen terme, ne figuraient ni dans les plans de mise en œuvre au siège ou sur le terrain, ni dans le système de suivi axé sur les résultats, et les indicateurs communiqués concernaient uniquement les réalisations et les produits.

50. En outre, alors que l'intention était de promouvoir l'objectif d'un niveau de vie décent pour renforcer l'intégration entre les programmes, l'alignement horizontal des indicateurs de suivi entre les programmes était inexistant, et il n'y avait pas d'indicateur multisectoriel pour mesurer, par exemple, le pourcentage de réfugiés dont le niveau de vie s'était amélioré grâce à l'action collective de l'UNRWA. La responsabilité concrète de la réalisation de chaque objectif stratégique dans ce domaine relevait d'un seul programme. De plus, même si les deux principaux programmes de l'UNRWA, la santé et l'éducation, jouent, d'un point de vue conceptuel, un rôle essentiel dans la promotion d'un niveau de vie décent, ce que les membres du personnel ont affirmé à plusieurs reprises lors des entretiens – l'UNRWA n'a jamais structuré ces rôles.

51. En outre, bien que l'UNRWA ait mis en place des modalités de suivi de certains des progrès qu'elle a réalisés au regard des objectifs stratégiques – telles que les réunions semestrielles et annuelles d'analyse des résultats – en ce qui concerne l'objectif d'un niveau de vie décent, le suivi est resté insuffisant. La capacité de l'Office à évaluer l'état d'avancement, à explorer de nouveaux moyens de réaliser les objectifs d'un niveau de vie décent non encore atteints et à ajuster l'exécution au niveau des programmes, selon que de besoin, a donc été limitée. Le tableau 5 illustre ces importantes lacunes en matière de données.

²⁸ Stratégie à moyen terme 2010-2015, p. 32 à 33; l'UNRWA Département des secours et des services sociaux, « Changement durable », sect. 6 et 7 (novembre 2011).

²⁹ La stratégie à moyen terme sur six ans est exécutée au moyen de trois plans biennaux : des plans de mise en œuvre au siège et des plans de mise en œuvre sur le terrain. En 2010-2011, il y avait des plans de mise en œuvre au siège distincts pour chaque département en charge de services et de programmes; après 2012, des plans de mise en œuvre uniques ont été mis en place.

Tableau 5
Objectifs stratégiques pour la promotion d'un niveau de vie décent : disponibilité des données sur l'exécution des programmes, 2010-2015

<i>Niveau de vie décent</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>
Réduction de la pauvreté	Données manquantes pour tous les bureaux extérieurs et le siège	Données non disponible	Données complètes	Données manquantes pour tous les bureaux extérieurs et le siège	Données complètes	Données complètes
Employabilité	Liban, Gaza : données manquantes	Liban, Gaza : données manquantes	Données complètes	Données manquantes pour tous les bureaux extérieurs et le siège	Données complètes	Données complètes
Aménagement des camps	Gaza : données manquantes	Jordanie, Liban, République arabe syrienne : données manquantes	Liban, Syrie : données manquantes	Données manquantes pour tous les bureaux extérieurs et le siège	Jordanie, Liban, République arabe syrienne : données manquantes	Liban : données manquantes
Services financiers	Données complètes	Données complètes	Données complètes	Données manquantes pour tous les bureaux extérieurs et le siège	Données complètes	Données complètes

Source : Rapports de l'UNRWA sur les résultats harmonisés, 2010-2015. Synthèse effectuée par la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI.

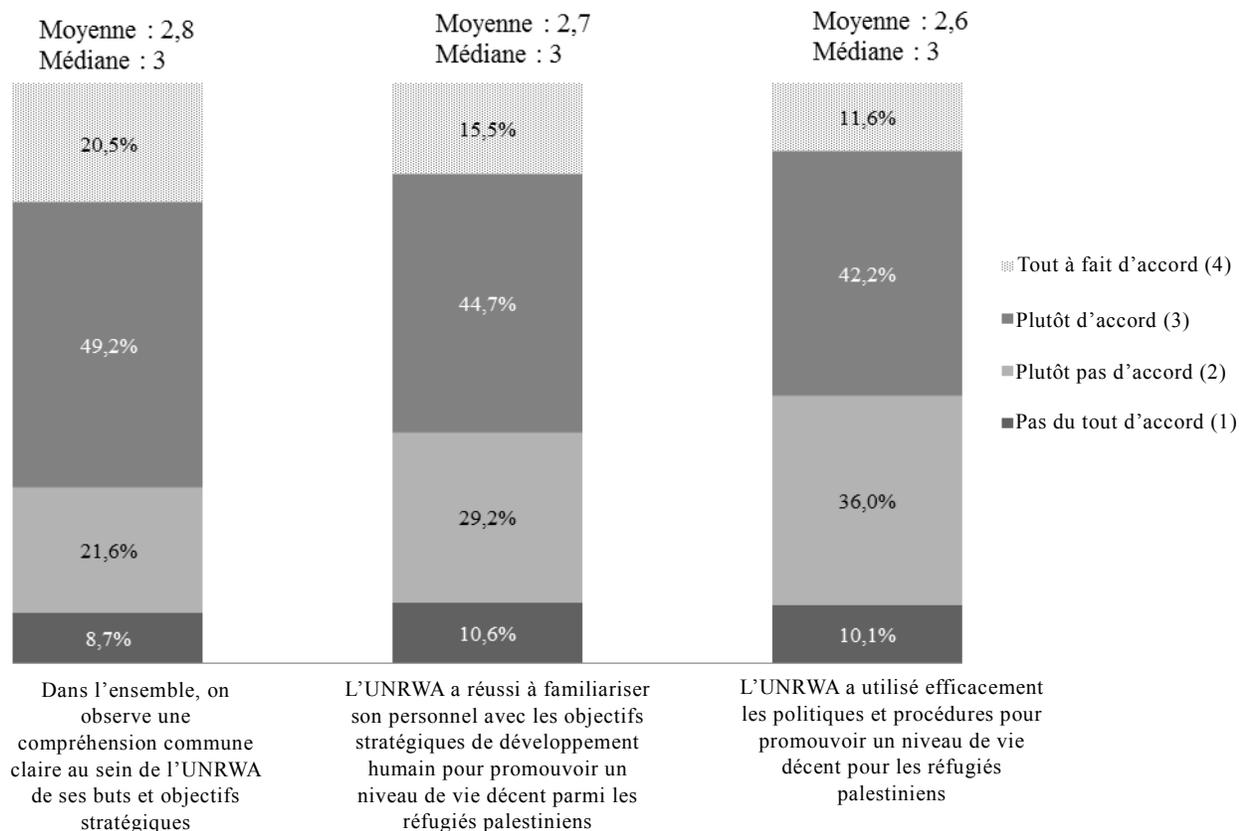
Les fonctionnaires soulignent le peu de compréhension commune de l'objectif d'un niveau de vie décent

52. Selon les personnes interrogées, ces facteurs ont renforcé les cloisonnements entre les programmes, au lieu de resserrer les liens de collaboration. Il n'y avait pas de véritable compréhension commune de l'objectif d'un niveau de vie décent, chaque programme travaillant en fonction de sa propre interprétation – et la Direction ne fournissait que peu de précisions.

53. Les résultats de l'enquête menée auprès du personnel ont confirmé ce sentiment : le personnel était plus conscient de l'existence des objectifs stratégiques que des politiques conçues pour les réaliser (voir figure XII). Dans leurs observations, les fonctionnaires qui ont répondu ont souligné une absence de communication claire, de repères et de décisions prises sur la base d'évaluations antérieures (voir résultat D) rendant plus difficile la réalisation des objectifs d'un

niveau de vie décent. Dans son évaluation de 2010, la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI a formulé six recommandations. Dans les deux qui n'ont pas été suivies par l'UNRWA, il était demandé à l'Office de mettre en place son dispositif de responsabilisation prévu, et de définir des mécanismes de contrôle plus solides³⁰.

Figure XII
Point de vue du personnel sur les activités de l'UNRWA entre 2010 et 2015



Source : Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI, enquête auprès du personnel.

54. Selon les personnes interrogées, l'incapacité de l'Office à se regrouper autour d'un plan intégré de prestation de services partagés, pourrait provenir du fait qu'il n'y a pas de département « responsable » ou « chef de file » qui coordonne l'action ni d'autres mécanismes formels d'intégration. Deux moyens d'intégration des services fournis au titre de l'objectif du développement humain consistant à assurer

³⁰ Voir IED-09-008, recommandations 1 et 2.

un niveau de vie décent – à savoir le rôle joué par le travailleur social et les plans d'aménagement des camps – ont été cités comme n'étant pas pleinement utilisés³¹, ³². Deux des plateformes qui selon les personnes interrogées nécessitaient une coopération renforcée en matière de programmes, comprenaient les réunions en cours sur la mise en service du système d'information et les réunions interdépartementales ordinaires.

55. Les réfugiés n'avaient pas le même degré de perception de l'intégration de la fourniture de services pour un niveau de vie décent en fonction des bureaux extérieurs. Alors que 61 % des ménages interrogés dans les quatre bureaux extérieurs faisant l'objet de l'enquête estimaient que l'Office avait réussi à fournir différents services de manière complémentaire, ces pourcentages variaient dans d'autres bureaux : Gaza (76); Cisjordanie (65); Liban (57); et Jordanie (49).

D. Le manque d'efficacité tant interne qu'externe a entravé l'action de l'Office, avec des répercussions sur sa transition d'un modèle axé sur un niveau de vie décent à un modèle axé sur la protection

56. Comme lors de l'évaluation de 2010 par la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI, des facteurs externes ont continué d'entraver l'efficacité de l'Office pendant la période examinée, notamment : les déplacements et les problèmes d'accessibilité; la violence sporadique; l'insuffisance et l'imprévisibilité des ressources; et le manque de souplesse dans le recrutement, la gestion et la réaffectation des fonctionnaires.

57. Les causes de l'inefficacité au niveau interne ont également persisté. Le suivi et l'évaluation sont restés insuffisants. Premièrement, une évaluation des incidences sur les résultats a été compliquée par le manque de suivi. (voir résultat A). Deuxièmement, il n'y a pas eu d'évaluation sérieuse du programme. Bien que l'UNRWA ait beaucoup amélioré sa fonction d'évaluation – une source essentielle de savoir institutionnel – celle-ci est peu performante. Un examen collégial effectué en 2015 par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation, a mis l'accent sur les problèmes persistants (notamment qualité variable de l'évaluation, investissement limité dans les évaluations, culture institutionnelle peu réceptive) avec toutefois des améliorations progressives (par exemple, l'amélioration de la politique d'évaluation sur le renforcement de l'indépendance, l'augmentation des activités d'évaluation, un mécanisme d'évaluation plus important, comprenant des directives et des formations, et un système de suivi des recommandations)³³. Cet examen collégial corroborait les questions soulevées dans le rapport sur le tableau de bord d'évaluation de l'UNRWA 2012-2013 par la Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne, ainsi que dans la présente évaluation, dans laquelle il est dit que les rapports d'évaluation étaient de qualité variable³⁴.

³¹ Voir « UNRWA stratégie à moyen terme 2010-2015 », par. 85, 89 et 103; et UNRWA, Département des secours et des services sociaux, « Changement durable », p. 42 à 44 (novembre 2011).

³² Cf. Résultat B.

³³ Examen collégial de la fonction d'évaluation de l'UNRWA, 2015.

³⁴ Tableaux de bord d'évaluation du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies pour 2012-2013. Mission N° IED-15-009, BSCI, 17 novembre 2015.

58. Un autre facteur d'efficacité interne était de nature structurelle. En 2006, l'UNRWA a lancé un processus de réforme majeur, le programme de développement institutionnel, qui, en tant que précurseur de la stratégie à moyen terme 2010-2015, cherchait à renforcer les capacités de l'Office dans : la gestion du programme, des ressources humaines, des processus et des systèmes organisationnels et dans l'encadrement. L'un des principaux volets de ce processus consistait à décentraliser et autonomiser les bureaux extérieurs, en tant que filières de première ligne des services de l'UNRWA, pour un acheminement plus pertinent, plus efficace et plus rationnel de l'aide. Toutefois, les fonctionnaires interrogés ont signalé que l'Office était revenu au moins une fois par la suite à une approche plus centralisée, sans délégation claire des pouvoirs au niveau des bureaux extérieurs. En outre, bien qu'en 2010 il avait commencé à mettre au point un cadre de responsabilisation qui aiderait à définir ces rôles et responsabilités, son efficacité n'était toujours pas prouvée. Outre les contraintes conceptuelles et de mise en œuvre pour atteindre l'objectif d'un niveau de vie décent (voir résultat C), ce défi structurel constitue un obstacle potentiellement important à la bonne mise en œuvre des programmes alors que l'UNRWA s'oriente vers un modèle axé sur la protection qui, à l'instar d'un niveau de vie décent, est également conçu comme une entreprise commune à l'échelle de l'Office dans la stratégie à moyen terme 2016-2021. La nouvelle stratégie à moyen terme, qui indique que chaque bureau extérieur va devoir élaborer son propre plan de mise en œuvre, ne précise toutefois pas les rôles et responsabilités respectifs du siège et des bureaux extérieurs³⁵.

E. D'après la méta-évaluation, les programmes de santé et d'éducation de l'Office avaient obtenu des résultats notables mais on ignorait leur contribution précise à la satisfaction des besoins d'ensemble, et les problèmes économiques ont nui à leur efficacité

59. Comme il est indiqué aux paragraphes 8 et 50, la santé et l'éducation ne relevaient pas de l'objectif d'un niveau de vie décent. Une métaévaluation de 17 évaluations menées par l'Office en 2010-2015 a donné un aperçu des résultats obtenus dans ces domaines [voir par. 14 g)]. Il s'en est dégagé un tableau mitigé de ces résultats, qui est conforme aux données provenant des enquêtes auprès des ménages.

Santé

60. L'objectif de développement humain 1 pour 2010-2015 s'inscrit dans le cadre du programme de santé de l'Office. Il ressort de la métaévaluation menée par la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI que l'Office a obtenu des succès notables en matière de prestation de soins de santé. Il a progressivement augmenté le nombre de centres de soins de santé primaires, de sorte qu'en 2013, on estimait que les réfugiés de Palestine avaient, d'une manière générale, convenablement accès aux soins de santé primaires à Gaza, en Jordanie, en Cisjordanie et au Liban. L'accès à la santé maternelle et infantile s'est également amélioré : en 2013, 99,5 % des accouchements avaient lieu dans des hôpitaux et 99,6 % des enfants de 18 mois recevaient des vaccinations de rappel dans le cadre du programme élargi de

³⁵ Stratégie à moyen terme 2016-2021, annexe 4 : mise en œuvre de la stratégie.

vaccination. Cette amélioration de l'accessibilité a été élargie aux couches de la population particulièrement marginalisées.

61. Plus généralement, les données relatives aux résultats étaient mitigées. Si l'accessibilité et les normes de soins de santé primaires étaient généralement acceptables à Gaza, en Jordanie, en Cisjordanie et au Liban, en 2013, un indicateur clef de la qualité – le nombre de consultations quotidiennes par médecin, qui devrait être faible afin de maximiser le temps que le médecin consacre par patient – était élevé. En outre, si l'Office a enregistré des succès non négligeables s'agissant de réduire la prévalence des maladies transmissibles et la mortalité maternelle et infantile et d'augmenter l'espérance de vie, les besoins en matière de santé mentale demeurent considérables³⁶, et l'incidence des maladies non transmissibles comme l'hypertension et le diabète a augmenté.

62. La métaévaluation a également montré un tableau mitigé de l'efficacité des interventions. Une étude réalisée en 2013 indiquait que l'Office soutenait généralement la comparaison avec les autorités des pays d'accueil en ce qui concerne les principales mesures de l'efficacité du secteur de la santé, en grande partie parce que l'Office intériorisait les coûts plutôt que de s'en remettre à des prestataires de services extérieurs. En outre, certains aspects des achats et de la gestion de la chaîne d'approvisionnement étaient traités de manière efficace. Toutefois, des ruptures de stocks ont été signalées, principalement en raison de budgets insuffisants, de problèmes de livraison et de la gestion manuelle plutôt qu'électronique des stocks. De même, les procédures d'achat ont été critiquées parce que les normes réglementaires en la matière étaient inadéquates et que, dans certains cas, elles n'offraient pas un bon rapport coût-efficacité. L'Office a pris des mesures pour faire face à ces dynamiques complexes. Par exemple, il met actuellement en œuvre un programme commun de santé et d'achats, initiative qui devrait permettre de réduire les coûts et d'accroître les stocks régulateurs de fournitures médicales.

Éducation

63. L'objectif de développement humain 2 pour 2010-2015 s'inscrit dans le cadre du programme d'éducation de l'Office. En 2015, l'Office assurait l'éducation de 493 500 enfants palestiniens dans 685 écoles. Au-delà de ce produit, les évaluations examinées ne contenaient pas d'informations actualisées concernant les résultats scolaires dans tous les bureaux extérieurs. (En revanche, l'Office lui-même a enregistré des exemples de résultats positifs notables). Comme dans le cas de la santé, ces réalisations de l'Office étaient souvent à égalité avec les statistiques actuelles pour la population non réfugiée, ou meilleures que celles-ci.

64. Les évaluations de l'efficacité ont dressé un tableau similaire à celui de la santé. Le programme d'éducation de l'Office connaissait régulièrement de graves déficits budgétaires en raison de la dynamique de l'offre et de la demande. Sur le plan de l'offre, l'inflation, le contexte sécuritaire difficile et l'augmentation des salaires ont entraîné une hausse rapide des coûts de prestation de services. Sur le plan de la demande, une évaluation a conclu que les ressources disponibles n'étaient pas à la mesure des besoins d'un nombre accru de réfugiés, ce qui affectait la

³⁶ En 2016, l'Office a commencé à mettre en œuvre une stratégie visant à intégrer la santé mentale et les services de soutien psychosocial dans ses établissements de soins de santé primaires.

disponibilité et la qualité de l'éducation. Si la taille des classes a diminué, créant ainsi de meilleures conditions d'apprentissage, il en résulté une augmentation des coûts par élève.

V. Conclusion

65. Depuis l'évaluation effectuée en 2010 par la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI, les multiples problèmes externes auxquels l'Office fait face se sont intensifiés. Malgré ces problèmes, l'Office a continué de fournir des services aux réfugiés de Palestine, aussi bien en matière d'interventions visant à assurer une vie décente qu'en matière de santé et d'éducation.

66. Toutefois, au-delà de l'exécution des produits, on dispose de peu d'éléments indiquant dans quelle mesure l'Office a amélioré la vie des réfugiés de Palestine. D'un point de vue fondamental, l'Office n'a pas réussi à faire de l'objectif de développement humain d'un niveau de vie décent une plateforme pour unir ses différentes composantes autour d'une vision partagée à cet égard pour diverses raisons évoquées dans le présent rapport. Nombre de ces lacunes ont été abordées dans l'évaluation effectuée en 2010 par la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI mais n'ont toujours pas été résolues. Alors que l'Office se tourne vers un objectif tout aussi ambitieux dans sa stratégie à moyen terme pour 2016-2021, celui de la protection, il pourrait être confronté à des problèmes similaires si l'on continue de faire abstraction de ces lacunes.

VI. Recommandations

67. La Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI formule deux recommandations importantes, auxquelles l'Office a souscrit. La Division note que, dans sa réponse (voir annexe), l'administration de l'Office affirme que différents aspects de chaque recommandation étaient déjà en cours d'application au moment de la publication du rapport d'évaluation. L'état d'application n'avait pas été révélé au cours de l'évaluation, y compris pendant le processus d'examen des rapports, et la Division n'a trouvé, durant son évaluation, aucun élément pouvant étayer cette affirmation. La Division n'a donc pas été en mesure de déterminer si les recommandations ont été mises en œuvre en raison de la présente évaluation ou indépendamment de celle-ci. Dans son suivi semestriel et son examen de suivi triennal de la mise en œuvre des présentes recommandations, la Division s'attachera à vérifier cette affirmation.

Recommandation 1 (résultats A, C, D, E)

68. Pour renforcer son cadre de responsabilisation et atteindre les objectifs envisagés dans la stratégie à moyen terme pour 2016-2021 de manière aussi efficace que possible, l'Office devrait prendre les mesures suivantes (comme il prévoyait précédemment d'établir un cadre de responsabilisation) :

a) Préciser les rôles et les responsabilités, tant horizontalement que verticalement, pour la stratégie à moyen terme pour 2016-2021 dans son ensemble et pour ses objectifs spécifiques, notamment le(s) département(s) ayant la

responsabilité principale de chaque objectif et le(s) département(s) chargé(s) de contribuer à la réalisation de chacun;

b) S'appuyer sur les plans d'exécution du siège et ceux des bureaux extérieurs et y inclure les éléments qui seront utilisés pour améliorer la planification et l'exécution des programmes à l'échelle de l'organisation, une attention particulière étant accordée aux initiatives transversales;

c) Renforcer ses fonctions de suivi et d'évaluation axés sur les résultats 1) en établissant des liens clairs dans le système de suivi axé sur les résultats entre les objectifs de la stratégie à moyen terme pour 2016-2021, les plans de travail des unités administratives et les plans de travail personnel, 2) en établissant des données de référence cohérentes, des objectifs de résultat et des indicateurs SMART³⁷ et en améliorant la disponibilité des données, 3) en recensant les risques tels que les conséquences non désirées et les préoccupations en matière de durabilité, et 4) en définissant les mécanismes qui serviront à assurer le suivi interne des résultats obtenus par rapport à la stratégie à moyen terme pour 2016-2021, notamment les boucles de rétroaction en matière de suivi et d'évaluation.

Indicateurs

69. Élaboration et mise en œuvre d'un plan plus global de responsabilisation axé sur la mise en œuvre effective de la stratégie à moyen terme pour 2016-2021, concernant notamment : a) les directives publiées par la direction sur les rôles dévolus à chaque département dans la réalisation de chaque objectif; b) des plans de d'exécution du siège et des bureaux extérieurs qui donnent des informations précises sur les éléments devant servir à la planification et la mise en œuvre des initiatives transversales; et c) un cadre de suivi et d'évaluation axé sur les résultats qui a été renforcé selon les quatre voies visées à l'alinéa c) ci-dessus.

Recommandation 2 (résultat A)

70. Après l'établissement de données de référence cohérentes pour le suivi des résultats, des objectifs de résultat et des indicateurs SMART et l'amélioration de la disponibilité des données, l'Office devrait :

a) Déterminer le niveau de ressources nécessaires pour réaliser pleinement les objectifs de résultat de sa stratégie à moyen terme pour 2016-2021 au sein de la population qu'il a pour mandat d'aider (au sens large), et parmi les personnes qui ont le plus besoin de son assistance;

b) Recenser et communiquer régulièrement les effets des déficits de financement sur la réalisation des objectifs de la stratégie à moyen terme pour 2016-2021, ainsi que des objectifs de développement durable pertinents des Nations Unies, à la Commission consultative et aux autres parties prenantes essentielles.

³⁷ Acronyme pour « spécifiques, mesurables, acceptables [ou réalisables], réalistes et assortis d'échéances », comme prévu pour les indicateurs de gestion axée sur les résultats (voir, par exemple, Rapport du Bureau des services de contrôle interne (A/63/268, par. 21).

Indicateurs

71. Élaboration et mise en œuvre des éléments liés a) au niveau de ressources nécessaires pour réaliser pleinement les objectifs de résultats de sa stratégie à moyen terme pour 2016-2021 au sein de la population qu'il a pour mandat d'aider et b) aux informations communiquées à la Commission consultative et aux autres parties prenantes essentielles, concernant les effets des déficits de financement sur la réalisation des objectifs de la stratégie à moyen terme pour 2016-2021, ainsi que des objectifs de développement durable pertinents des Nations Unies.

Annexe

Réponse de la direction de l'Office et plan d'action de la recommandation

La Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) reproduit le texte intégral des observations qu'elle a reçues de l'Office concernant le rapport du BSCI sur l'évaluation de l'Office de secours et de travaux pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient. Cette pratique a été instituée conformément à la résolution 64/263 de l'Assemblée générale, comme recommandé par le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit.

Suite donnée par l'Office de secours et de travaux pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient au rapport de la Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne sur l'évaluation de l'Office, en date du 8 juillet 2016

Vers le renforcement de la responsabilité et la mise en place des ressources voulues

1. Nous vous remercions pour l'évaluation de l'Office figurant dans le rapport du BSCI daté du 8 juillet 2016, qui met particulièrement l'accent sur le troisième objectif de développement humain énoncé dans la stratégie à moyen terme de l'Office pour 2010-2015, à savoir, pour l'Office, aider les réfugiés de Palestine à atteindre un niveau de vie décent. L'Office a examiné le rapport du BSCI et se félicite de l'analyse et des conclusions qui y sont présentées.

2. L'Office se félicite que le rapport du BSCI reconnaît, dans le résumé et au paragraphe 65, que les problèmes externes auxquels l'Office fait face se sont encore intensifiés. C'est effectivement le cas. Outre les facteurs mentionnés dans le rapport – à savoir l'absence d'une solution politique, l'augmentation du nombre des réfugiés, des ressources moins stables pour répondre aux besoins des réfugiés et les problèmes de gestion du personnel – il convient de souligner l'instabilité et les conflits récurrents extérieurs, qui échappent au contrôle de l'Office. Le conflit armé en Syrie est entré dans sa sixième année et s'est intensifié, accentuant les besoins humanitaires et de protection. La Jordanie et le Liban ont fait preuve de générosité en offrant un refuge à plus d'un million de civils fuyant la Syrie, malgré le lourd fardeau que cela représente pour ces pays. Gaza a connu, au cours de la période récente, deux conflits, aggravés par un blocus de neuf ans, la conséquence étant que la quasi-totalité de la population est tributaire de l'aide pour satisfaire ses besoins essentiels. En Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, la violence, les restrictions d'accès, les démolitions et d'autres violations des droits se poursuivent. Ce contexte d'insécurité et d'instabilité a un effet sur les cinq secteurs d'activité de l'Office au quotidien. Le rôle qu'il joue auprès des réfugiés de Palestine en tant que prestataire de services fiable permet à l'Office d'apporter un peu de dignité et de stabilité dans les zones où il a des activités.

3. Comme vous vous en souviendrez, la direction de l'Office a invité le BSCI à évaluer le troisième objectif de développement humain de la stratégie à moyen

terme pour 2010-2015 pour bon nombre des raisons qui sont maintenant présentées dans le rapport du BSCI comme des insuffisances de l'Office. Entre autres choses, l'Office a reconnu les lacunes dans ses efforts pour réaliser le troisième objectif de développement humain et s'est félicité de l'occasion qui lui est offerte de tirer parti d'une évaluation de cet objectif par le BSCI. L'Office et sa Commission consultative ont particulièrement reconnu les difficultés liées à la réalisation de l'objectif 3 de la stratégie à moyen terme pour 2010-2015 lors de l'élaboration de la nouvelle stratégie à moyen terme pour 2016-2021, qui a eu lieu de 2013 à 2015. En conséquence, la majorité des lacunes identifiées dans le rapport du BSCI a été prise en compte dans l'élaboration de la nouvelle stratégie à moyen terme pour 2016-2021. À cet égard, l'Office a demandé que le rapport du BSCI tienne compte de certaines des initiatives qu'il a prises pour remédier aux lacunes constatées dans la mise en œuvre de l'objectif 3 de la stratégie à moyen terme pour 2010-2015. Tout en se félicitant du fait que l'objet de l'évaluation du BSCI était les résultats obtenus (ou non réalisés) par rapport à la stratégie à moyen terme pour 2010-2015, l'Office estime que l'analyse aurait été plus complète et globale s'il y était admis que la direction de l'Office a reconnu les difficultés inhérentes à la réalisation de l'objectif 3 de la stratégie à moyen terme pour 2010-2015 et a déjà pris d'importantes mesures dans le cadre de sa nouvelle stratégie à moyen terme pour 2016-2021 en vue de remédier à ces mêmes lacunes qui ont relevées dans le rapport du BSCI, et ce dans un contexte d'insécurité et d'instabilité accrues.

4. Premièrement, la stratégie à moyen terme pour 2016-2021 reconnaît que pour apporter des changements en matière de développement humain pour les réfugiés de Palestine, il faudra des efforts concertés de la part de tous les acteurs internationaux, notamment les pays hôtes, les pays donateurs, Israël (en tant que puissance occupante sur deux secteurs d'activité de l'Office), d'autres organisations internationales et la société civile. L'Office ne peut pas, par ses seuls programmes et activités, faire face à la dégradation de l'environnement et des facteurs externes qui poussent les réfugiés de Palestine davantage dans la pauvreté et le chômage. Les niveaux de pauvreté, de chômage et d'insécurité alimentaire pour les réfugiés de Palestine ont augmenté entre 2010 et 2015 essentiellement en raison de facteurs qui échappent au contrôle ou à l'influence de l'Office. Ces facteurs sont notamment le maintien de l'occupation du territoire palestinien occupé, la poursuite du blocus de Gaza, deux conflits à Gaza entre 2010 et 2015, la poursuite de la guerre en Syrie et la privation continue des droits de l'homme des réfugiés de Palestine au Liban. Dans la stratégie à moyen terme pour 2016-2021, l'Office a choisi de ne pas répéter les objectifs stratégiques qu'il n'est pas en mesure d'influencer de manière significative. Il a plutôt défini cinq résultats stratégiques auxquels il peut contribuer, c'est-à-dire pour lesquels tout changement intervenu peut être attribué (au moins en partie) à l'efficacité des programmes de l'Office.

5. Deuxièmement, ces dernières années, l'Office s'est penché sur le constat que les données concernant le développement humain de l'ensemble de la population des réfugiés de Palestine sont insuffisantes. À cet égard, il a entrepris de combler les lacunes en matière d'information et de recherche mentionnées dans le rapport du BSCI. L'Office a achevé une étude sur le développement humain des réfugiés de Palestine, qui s'inspire d'études récentes de la population des réfugiés de Palestine dans chacun de ses secteurs d'activité. Cette étude établit une référence concernant des indicateurs pertinents de l'ensemble de la population remplissant les conditions requises, ainsi qu'un programme de recherche pour les années à venir qui est susceptible d'influer sur la prise de décisions stratégiques.

6. Troisièmement, l'Office a amélioré sa matrice de suivi commun des indicateurs de résultats dans le cadre de l'élaboration de la stratégie à moyen terme pour 2016-2021. Les systèmes, structures et procédures de suivi ont déjà été renforcés en appui à la stratégie à moyen terme pour 2016-2021 dans les domaines où des faiblesses ont été relevées dans le rapport du BSCI.

7. Quatrièmement, dans la stratégie à moyen terme pour 2016-2021, figure un programme de réforme ambitieux des sous-programmes qui ont été recensés dans la stratégie à moyen terme pour 2010-2015 comme contribuant au troisième objectif de développement humain. L'Office entreprend notamment de réformer ses activités de formation professionnelle et technique, ses facultés des sciences de l'éducation et ses bourses pour faire en sorte qu'elles ciblent plus efficacement les groupes vulnérables et soient plus axées sur le marché. L'Office réforme également le Programme de microfinancement afin d'offrir davantage de possibilités de microfinancement. Il a lancé plusieurs projets pilotes novateurs, dont un portail informatique à Gaza susceptible de créer des possibilités d'emploi pour les jeunes talents, malgré le blocus continu de Gaza. En outre, l'Office s'emploie, à l'aide de son Programme de secours et de services sociaux et de son Programme de protection, à mieux faire comprendre les facteurs à l'origine de la vulnérabilité croissante parmi les différentes tranches de la population des réfugiés de Palestine dans ses cinq secteurs d'activité. Cette analyse éclairera les efforts de sensibilisation et contribuera à définir des méthodes et démarches dans d'autres programmes de l'Office.

8. Cinquièmement, l'Office a renforcé son cadre de planification et ses structures pour faire en sorte que les objectifs de la stratégie à moyen terme pour 2016-2021 soient pris en compte dans ses plans stratégiques et ses plans opérationnels (qui, ensemble, remplacent les plans biennaux d'exécution du siège et des bureaux extérieurs mentionnés dans le rapport du BSCI). Ces plans stratégiques et opérationnels sont la propriété collective des bureaux extérieurs, des départements du siège chargés des programmes et des départements d'appui du siège. Ils sont établis dans le cadre de vastes consultations et suivis tout au long de la mise en œuvre à l'aide d'indicateurs communs à l'échelle de l'Office, et font l'objet de rapports semestriels et annuels. En outre, les résultats des programmes et activités, les budgets et les contrats de mission des hauts fonctionnaires sont déjà mieux harmonisés. Par ailleurs, des systèmes, procédures et structures de gestion axée sur les résultats et de gestion du risque institutionnel ont été mis en place afin de garantir que les responsabilités sont clairement établies pour assurer la réalisation des objectifs stratégiques énoncés dans la stratégie à moyen terme pour 2016-2021.

9. Sixièmement, l'Office collabore avec d'autres partenaires des pays d'accueil et du système de développement en général, y compris les organismes des Nations Unies, pour forger des partenariats stratégiques avec des organisations qui sont mieux placées pour contribuer à la réalisation des objectifs de développement humain pour les réfugiés de Palestine que l'Office n'est pas en mesure de réaliser seul.

10. En ce qui concerne le manque de communication claire, comme indiqué au paragraphe 53 du rapport du BSCI, l'Office a déjà renforcé sa communication interne avec le personnel grâce à l'appui généreux de la Direction suisse du développement et de la coopération. Depuis le début de 2015, l'Office s'adresse aux fonctionnaires au moyen de nouvelles méthodes ciblées et novatrices, notamment le contact direct et les médias sociaux. À la fin de 2015, l'Office a également créé un

groupe de la communication interne au sein du Bureau exécutif, qui a pour vocation d'améliorer le dialogue avec le personnel et de mettre en relief l'attachement du Commissaire général à l'engagement actif et transparent avec le personnel, y compris sur des questions sensibles.

11. L'Office saisit cette occasion pour faire des observations sur le paragraphe 10 du rapport du BSCI, qui donne à penser que le niveau du soutien financier à ses activités est en baisse compte tenu d'un certain nombre de facteurs qui y sont énumérés. L'Office tient à signaler que le soutien, en termes absolus, reçu des donateurs augmente dans un environnement difficile pour le financement de l'aide humanitaire. Toutefois, cette augmentation n'a pas suivi le rythme de l'augmentation du nombre et des besoins des réfugiés qui a entraîné à la fois une demande croissante des services de l'Office et des dépenses de fonctionnement. L'accroissement des dépenses s'explique aussi par les prescriptions à l'échelle du système des Nations Unies et les exigences des donateurs. La question du financement est importante, et elle a été reconnue dans la stratégie à moyen terme pour 2016-2021 comme l'un des risques institutionnels les plus élevés auquel fait face l'Office. Celui-ci admet que des possibilités s'offrent à lui d'être plus efficace en termes de coût – et il s'emploie activement à exploiter ces possibilités en mettant en œuvre diverses réformes en matière de programmes et de fonctionnement – mais sans une réelle amélioration des conditions extérieures dans lesquelles vivent les réfugiés et de l'exercice de leurs droits fondamentaux, l'Office ne peut atteindre ses objectifs stratégiques si le statu quo est maintenu. Il faut, à titre prioritaire et de toute urgence, fournir davantage de fonds supplémentaires de façon durable afin que les services destinés aux réfugiés de Palestine ne soient pas compromis, comme ce fut le cas au cours de l'été 2015, lorsqu'il existait un risque réel pour l'ouverture d'écoles de l'Office à l'intention de 500 000 enfants réfugiés de Palestine. L'Office s'efforce, avec l'aide de la Commission consultative, de faire face à la nature structurelle de ses difficultés financières et de plaider en faveur de mesures propres à le doter d'une base financière stable pour qu'il puisse servir les réfugiés de Palestiniens de manière fiable.

12. Pour terminer, l'Office affirme son attachement à l'amélioration de l'efficacité conformément aux meilleures pratiques des Nations Unies. Dans sa stratégie à moyen terme pour 2016-2021, il s'engage à établir une base plus solide de gestion efficace, notamment en adoptant une démarche ambitieuse en matière de relations et de collecte de fonds pour maximiser les ressources et renforcer les systèmes de gestion afin d'accroître l'impact et l'efficacité des interventions et de remédier à certains des principaux problèmes de durabilité auxquels il est confronté. Pour parvenir à une assise financière plus stable, l'Office a engagé des réformes importantes, introduit des procédures et contrôles budgétaires rigoureux et approuvé un budget à croissance zéro pour 2016, et il se tourne vers les donateurs et partenaires pour l'accompagnement et le soutien accru indispensables.