



Conseil économique et social

Distr. générale
17 mars 2020
Français
Original : anglais

Comité du programme et de la coordination

Soixantième session

Session d'organisation, 16 avril 2020

Session de fond, 1^{er}-26 juin 2020*

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

Questions relatives au programme : évaluation

Examen triennal de l'application des recommandations découlant de l'évaluation du Bureau de la coordination des affaires humanitaires

Rapport du Bureau des services de contrôle interne

Résumé

Le présent rapport fait suite à la décision prise par le Comité du programme et de la coordination à sa vingt-deuxième session d'examiner l'application des recommandations du Bureau des services de contrôle interne (BSCI), trois ans après les avoir approuvées (voir [A/37/38](#), par. 362). Le présent examen triennal a déterminé dans quelle mesure les trois recommandations formulées par le BSCI à l'issue de son évaluation du Bureau de la coordination des affaires humanitaires ([E/AC.51/2017/11](#)) avaient été appliquées.

Le rapport du BSCI de 2017 sur l'évaluation du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) portait sur l'évaluation de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience des activités de sensibilisation et de plaidoyer du Bureau de la coordination des affaires humanitaires de 2013 à 2016. En parallèle et à la suite de l'évaluation du BSCI, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires s'est engagé en 2016 dans un ambitieux projet de transformation structurelle qui s'est achevé pour l'essentiel en 2018, même si la mise en place de certains volets se poursuivait au moment du présent examen triennal. Le Bureau a largement accepté l'analyse, les résultats et les recommandations ressortant de l'évaluation, tout en notant que la mise en œuvre complète de la recommandation 2 était subordonnée à la finalisation du projet de transformation structurelle.

* Les dates de la session de fond sont à confirmer.

** [E/AC.51/2020/1](#).



Sur la base de l'examen des informations fournies par l'OCHA et d'entretiens avec certains membres du personnel, le BSCI a pu déterminer dans le cadre du présent examen triennal que la recommandation 1 avait été mise en œuvre de manière satisfaisante, que la recommandation 2 était partiellement mise en œuvre et que la recommandation 3 était close, étant entendu que la direction de l'OCHA acceptait le risque lié à sa non-application.

La recommandation 1 demandait à l'OCHA de mener à bien le recrutement au poste de Chef du Service des communications stratégiques, poste pourvu par interim depuis 2012. En décembre 2018, le processus de recrutement a été finalisé et un nouveau chef a été nommé. Les résultats positifs du changement d'organisation et, dans ce contexte, de la nomination de la nouvelle Chef du Service des communications stratégiques, qui a permis l'amélioration de la collaboration entre le Service et d'autres départements clés et le lancement d'un vaste processus de discussion concernant une stratégie globale de communication et de sensibilisation du public pour 2020-2021, étaient déjà visibles pour la plupart des parties prenantes. Au vu des éléments rassemblés, la recommandation est considérée comme pleinement appliquée.

Dans la recommandation 2, le BSCI aborde la nécessité pour l'OCHA de consolider les principales activités de sensibilisation ou de plaidoyer qu'il mène au Siège sous la direction du Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence, principal responsable de la sensibilisation, à qui il doit également faire directement rapport. Le BSCI recommande également la mise en place d'un mécanisme de coordination entre les différents niveaux de l'Organisation qui exercent des activités de sensibilisation ou de plaidoyer. Le présent examen a révélé des efforts importants pour consolider la fonction de plaidoyer et de sensibilisation. Des changements structurels tels que la création d'une nouvelle Division des opérations et de la communication et la restructuration du Service de l'élaboration des politiques et des études, dont certaines sections ont été intégrées à la nouvelle Division, ont été unanimement perçus comme des étapes majeures vers la consolidation de la fonction de sensibilisation et de plaidoyer. Parallèlement, le nouveau plan stratégique 2018-2021 a apporté de la clarté, puisqu'il comporte cinq objectifs stratégiques articulés autour des cinq fonctions essentielles du Bureau, dont l'objectif stratégique 4 expressément lié à la réalisation du cadre de résultats sur la sensibilisation et le plaidoyer. À la date de l'examen, bien que plusieurs mécanismes de coordination à différents niveaux aient été mis en place, le Bureau n'avait cependant pas institué de mécanisme de coordination globale efficace comme le demandait la recommandation. Une Équipe mondiale chargée du plaidoyer et de la sensibilisation a bien été créée et réunie pour la première fois en août 2018, mais on ignore s'il a été donné suite à cette réunion ou si les questions de plaidoyer ont été dûment et efficacement couvertes par ces autres mécanismes de coordination ; par ailleurs, aucun autre mécanisme n'a explicitement remplacé cette Équipe. Cette recommandation a été partiellement appliquée.

La recommandation 3 conseillait à l'OCHA de réexaminer et d'actualiser la directive générale et les principes directeurs régissant les activités de sensibilisation et de plaidoyer, qui datent de 2006, ainsi que la stratégie de communication pour la période 2013-2017. Lors de la première et unique réunion de l'Équipe mondiale chargée du plaidoyer et de la sensibilisation en août 2018, les priorités stratégiques et la vision de l'OCHA en la matière ont été examinées. Selon le compte-rendu de cette réunion, les participants ont reconnu la nécessité d'améliorer les efforts de plaidoyer au niveau mondial en établissant de meilleurs liens avec les activités de sensibilisation au niveau national et ont souligné qu'il importait de donner la priorité à quelques questions clés de manière à prévenir la concurrence et la dilution des messages. L'élaboration de la stratégie de communication pour la période 2018-2021

a également été incluse dans la liste des priorités à suivre. La Stratégie globale de communication et de sensibilisation du public pour 2020-2021 du Service des communications stratégiques, de portée plus limitée, a été approuvée par le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence en janvier 2020. Elle a été communiquée aux membres de l'Équipe mondiale de gestion le 4 mars 2020. Compte tenu du moment de sa publication par rapport au calendrier du présent examen, la qualité de ce document et sa conformité aux prescriptions de la recommandation n'ont pas pu être vérifiées.

Comme pour la nécessité d'un mécanisme de coordination évoquée plus haut, les parties prenantes ont exprimé des opinions assez divergentes concernant la nécessité d'une stratégie de plaidoyer plus large englobant à la fois le versant public et le versant privé de la diplomatie humanitaire, la majorité d'entre elles estimant que les particularités du travail de plaidoyer privé de l'OCHA et ses besoins propres au contexte risquaient de rendre cette stratégie soit inutilement restrictive, soit trop large pour être utile. Si certains ont plaidé avec force pour la définition d'un ensemble clair de priorités et d'orientations stratégiques pour guider l'action de sensibilisation, la plupart ont estimé que la nature même du travail de plaidoyer de l'OCHA exigeait une approche au cas par cas et rendait superflue toute stratégie globale. Compte tenu de cette divergence d'opinions au sein de l'OCHA, cette recommandation a été clôturée, étant entendu que la direction de l'OCHA accepte le risque lié à sa non-application. Le BSCI compte réexaminer la question plus en détail dans le cadre de sa prochaine évaluation du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, qui aura lieu en 2021.

I. Introduction

1. À sa cinquante-septième session, en 2017, le Comité du programme et de la coordination a examiné le rapport du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) sur l'évaluation du Bureau de la coordination des affaires humanitaires ([E/AC.51/2017/11](#)).
2. Le Comité a exprimé son appréciation et sa haute considération pour le travail important du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA). Les membres du Comité ont exprimé leur appréciation pour le rapport du BSCI, y compris les recommandations formulées, et ont soutenu l'analyse équilibrée du travail de plaidoyer du Bureau. Les délégations ont approuvé les conclusions du BSCI sur la nécessité d'améliorer la coordination interne au sein de l'OCHA et ont souligné l'importance de la sensibilisation, entre autres aspects du mandat et du travail global de l'OCHA. Tout en reconnaissant la nécessité d'une harmonisation de toutes les réformes de gestion interne en cours au sein de l'OCHA, le Comité a recommandé que l'Assemblée générale approuve les recommandations figurant aux paragraphes 60 à 62 du rapport du BSCI.
3. Le présent rapport est publié dans le cadre de l'examen triennal de l'état d'application des trois recommandations figurant dans le rapport de 2017. Le BSCI a aussi profité de cet examen pour analyser dans quelle mesure l'application des recommandations avait contribué à l'évolution du programme.
4. L'examen triennal s'est notamment appuyé sur :
 - a) Un examen et une analyse des rapports biennaux sur l'état d'application des recommandations, dont le suivi a été assuré au moyen de la base de données du BSCI relative aux recommandations ;
 - b) Une analyse des informations, documents et rapports pertinents communiqués par l'OCHA sur différents thèmes liés aux recommandations ;
 - c) Des entretiens avec un échantillon de six cadres supérieurs et membres du personnel de l'OCHA au Siège et sur le terrain.
5. Le présent rapport fait état des observations communiquées par l'OCHA pendant le processus de rédaction. Un projet définitif a été communiqué à l'OCHA, qui a fait part de ses observations (voir annexe). Le BSCI remercie l'OCHA pour son assistance lors de l'établissement du présent rapport.

II. Résultats

6. Dans son rapport sur l'évaluation de l'OCHA ([E/AC.51/2017/11](#)), le BSCI a recommandé à l'OCHA : a) de mener à bien le recrutement au poste de Chef du Service des communications stratégiques ; b) de consolider les principales activités de sensibilisation ou de plaidoyer qu'il mène au Siège sous la direction du Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence, principal responsable de la sensibilisation, à qui il doit également faire directement rapport ; c) de réexaminer et d'actualiser au besoin la directive générale et les principes directeurs régissant les activités de sensibilisation et de plaidoyer, qui datent de 2006, ainsi que sa stratégie de communication pour la période 2013-2017, dans le cadre d'un processus de consultation interne et externe, et de mettre en application les documents mis à jour. Sur les trois recommandations, une (recommandation 1) a été considérée comme entièrement mise en œuvre, une (recommandation 2) a été considérée comme partiellement mise en œuvre et la dernière (recommandation 3)

n'avait pas été mise en œuvre au moment de l'examen triennal. Il est rendu compte ci-après de l'état d'application de chacune des trois recommandations.

Recommandation 1

Recrutement pour le poste de Chef du Service des communications stratégiques.

7. La recommandation 1 est libellée comme suit :

L'OCHA devrait achever le recrutement du Chef du Service des communications stratégiques

Indicateurs de succès : procédure de recrutement terminée ; poste pourvu par un(e) candidat(e) qualifié(e)

8. Eu égard à la responsabilité générale de la sensibilisation du public qui incombe au Service des communications stratégiques, le rapport d'évaluation du BSCI a indiqué qu'il fallait remédier au manque de continuité dans la direction de ce rôle essentiel. Le recrutement du Chef du Service des communications stratégiques, un poste pourvu par interim depuis 2012, devait contribuer à renforcer la gestion stratégique de la fonction de sensibilisation et de plaidoyer, dans les domaines spécifiques dont le Service est directement responsable.

9. En application de cette recommandation, l'OCHA a lancé une procédure de recrutement pour pourvoir ce poste en janvier 2018. Selon la description de l'avis de vacance de poste publié, le poste était rattaché au Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence et relevait directement de lui. L'avis de vacance de poste décrivait clairement les principales responsabilités du Chef du Service, notamment concernant la communication, les relations avec les médias, les campagnes publiques et les contenus médiatiques. Aucune référence spécifique à la fonction de plaidoyer n'y était faite.

10. En décembre 2018, le Secrétaire général adjoint et Coordonnateur des secours d'urgence a conclu la procédure de recrutement par la nomination de la nouvelle Chef du Service des communications stratégiques, qui a pris ses fonctions en février 2019. À la suite des importants changements structurels récemment mis en place (et détaillés plus loin dans le présent rapport), les membres du personnel qui ont été interrogés ont d'ores et déjà constaté des résultats positifs. Par exemple, ils étaient profondément convaincus que les changements introduits dans le cadre de la restructuration avaient considérablement renforcé la coordination et la collaboration entre le Service des communications stratégiques, sa nouvelle Chef et les principales divisions du siège, notamment le Service de gestion de l'information et la nouvelle Division des opérations et de la communication. Dans certains cas, ils ont permis de mieux délimiter les tâches et responsabilités des différents départements, comme pour l'accord sur le site Web de l'Organisation récemment passé entre le Service des communications stratégiques et le Service de gestion de l'information. L'amélioration de la collaboration et du soutien était également visible pour le personnel de terrain qui estimait qu'il était désormais plus facile d'obtenir un soutien spécifique pour la fonction d'information et de sensibilisation du public. Par exemple, en décembre 2019, la nouvelle chef du Service des communications stratégiques s'est rendue au Soudan du Sud pour appuyer le bureau de pays dans la restructuration de la fonction d'information et de communication et le renforcement de ses activités de sensibilisation du public, un soutien très apprécié par ce bureau. Un autre exemple est l'organisation d'une formation générale en communication organisée à Nairobi en avril 2019. La formation, bien que centrée sur le renforcement des capacités du personnel d'OCHA chargé de la communication, a également abordé la question de la sensibilisation du public. Selon les documents examinés, la formation a rassemblé 54 membres du personnel recrutés sur le plan national et international, non seulement

des personnes travaillant dans le domaine de la communication (principalement des responsables de l'information) mais aussi d'autres émanant de différents horizons et divisions, notamment des spécialistes des affaires humanitaires, des responsables des rapports, des administrateurs et administratrices de programmes et un gestionnaire de fonds adjoint.

11. Cette recommandation a été appliquée.

Recommandation 2

Consolider les principales fonctions de sensibilisation ou de plaidoyer

12. La recommandation 2 est libellée comme suit :

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

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

13. L'examen a permis au BSCI d'évaluer les progrès accomplis concernant les deux éléments figurant dans cette recommandation. L'OCHA a accepté la recommandation avec certaines réserves. Comme indiqué par l'OCHA dans ses commentaires sur le rapport d'évaluation du BSCI (voir [E/AC.51/2017/11](#), annexe I), la mise en œuvre de cette recommandation était subordonnée à la finalisation du processus de gestion du changement qui était en cours à ce moment-là.

14. En parallèle et à la suite de l'évaluation du BSCI, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires s'est engagé en 2016 dans un ambitieux projet de transformation structurelle qui s'est achevé pour l'essentiel en 2018, même si la mise en place de certains volets se poursuivait au moment du présent examen triennal. Les principales étapes de ce processus étaient les suivantes :

- En 2016, un examen fonctionnel a été effectué. Il a permis de déceler un certain nombre de faiblesses particulières dans l'organisation de l'OCHA et d'établir un ensemble de recommandations claires pour y remédier. Bien que l'examen ait porté sur des questions organisationnelles plus larges, il a permis de corroborer les conclusions du BSCI relatives au plaidoyer et à la sensibilisation (voir [E/AC.51/2017/11](#), par. 18) ;
- En juin 2017, l'OCHA a publié un document intitulé « Creating a better OCHA », qui décrivait les résultats attendus de la phase de conception de sa restructuration. L'OCHA y proposait notamment un nouvel organigramme qui fusionnerait les fonctions de plaidoyer et de sensibilisation et les opérations au sein d'une nouvelle division disposant des prérogatives et des capacités nécessaires pour communiquer en temps réel des opinions faisant autorité, des éclairages, son appréciation de la situation et les faits nouveaux signalés par la direction de l'OCHA sur le terrain. Cet arrangement devait garantir que ces éléments puissent être communiqués avec constance et rapidité de manière à

faciliter les activités de sensibilisation et de plaidoyer de l'ensemble de l'OCHA¹ ;

- En 2017, une unité de mise en œuvre du changement a été créée pour diriger le processus de gestion du changement ;
- Entre juin 2017 et 2018, le dispositif d'accompagnement du changement a été déployé ;
- En 2018, l'unité de développement organisationnel a été créée pour poursuivre le travail de l'unité de mise en œuvre du changement. Elle a poursuivi l'examen des rôles et fonctions des différentes composantes de l'OCHA et a recommandé les ajustements et les changements qui étaient en cours au moment de l'examen triennal.

15. Ce processus a conduit à prendre un certain nombre de décisions concernant la fonction de sensibilisation et de plaidoyer. Tout d'abord, l'OCHA a été réorganisée pour refléter clairement ses cinq fonctions essentielles, à savoir la coordination, la sensibilisation et le plaidoyer, la stratégie, le financement humanitaire et la gestion de l'information². Parallèlement à ces changements structurels, l'OCHA a travaillé à l'élaboration d'un nouveau plan stratégique pour la période 2018-2021 qui reflète le nouveau modèle de fonctionnement et donne corps à la vision définie dans le document intitulée « Creating a Better OCHA ». Le plan stratégique fixe cinq objectifs qui s'articulent également autour des cinq fonctions essentielles de l'OCHA. L'objectif stratégique 4, contrairement à l'objectif stratégique 6 du plan stratégique 2014-2017, est expressément lié à la réalisation du cadre de résultats sur le plaidoyer, ce qui démontre une volonté patente de clarifier le concept de sensibilisation et de plaidoyer en tant que fonction essentielle.

16. Comme indiqué dans le document « Creating a better OCHA », ces décisions ont notamment débouché sur la création de la Division des opérations et de la communication qui, dans le nouvel organigramme, chapeaute les différentes sections géographiques, les bureaux locaux et la section de Genève, et qui dirige les activités d'appui au Coordonnateur pour l'action d'urgence, aux coordonnateurs de l'action humanitaire et aux principaux responsables du Comité permanent interorganisations concernant la sensibilisation et le plaidoyer en faveur des personnes touchées. En conséquence, la Directrice de la Division des opérations et de la communication a été désignée chef fonctionnelle de la sensibilisation et du plaidoyer pour l'OCHA, responsable de la réalisation de l'objectif du plan stratégique 2018-2021 relatif à la sensibilisation et au plaidoyer (objectif stratégique 4)³. Les relations hiérarchiques avec le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence ont également été clarifiées, comme suggéré dans l'évaluation du BSCI.

17. La nouvelle Division des opérations et de la communication regroupe en une seule entité les responsabilités de l'ancienne Division de la coordination et des interventions et celles liées à la sensibilisation et au plaidoyer. À la suite d'un examen fonctionnel du Service de l'élaboration des politiques et des études mené par l'équipe

¹ Voir « Creating a better OCHA : outcomes of the design phase of OCHA's change process », juin 2017, p. 15.

² Le nouvel organigramme a été rendu public pour la première fois dans *le rapport annuel 2017*, préparé par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA).

³ Objectif stratégique 4 : Reconnaissance au niveau international du caractère central du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, de l'accès et de la protection, se traduisant par une action réelle en direction des personnes touchées, en particulier les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, comme énoncé dans le Plan stratégique de l'OCHA pour la période 2018-2021, p.15-16.

de développement organisationnel en 2019, la nouvelle Division a récemment absorbé certaines ressources dudit Service. Cette décision a été jugée particulièrement pertinente pour la mise en œuvre de la fonction de plaidoyer, puisqu'elle signifiait l'intégration à la Division de sections essentielles du Service, à savoir celles qui fournissent un soutien opérationnel sur le terrain en matière d'accès, de protection et de droit international humanitaire, qui sont des composantes clés de l'objectif stratégique 4. Cette intégration a été achevée en janvier 2020. Comme l'a fait remarquer le personnel d'OCHA, cette décision devait permettre d'assurer un soutien opérationnel plus cohérent et plus prioritaire et, en fin de compte, de renforcer les efforts de sensibilisation d'OCHA. Comme ces changements ont été finalisés juste avant la fin du présent examen triennal, il était encore trop tôt pour évaluer leur effet sur les résultats.

18. Une autre initiative prise par l'OCHA dans le cadre du processus de mise en œuvre du changement a été la création de quatre postes de directeur adjoint au sein de la division des opérations et du plaidoyer. Selon le personnel interrogé, les nouveaux directeurs adjoints sont censés organiser les activités de la division de manière plus efficace et, compte tenu du statut de ces postes, renforcer les capacités de plaidoyer de la Division, multipliant ainsi la présence de l'OCHA dans les instances et réunions de haut niveau.

19. Deuxièmement, une nouvelle Directrice de la Division a été recrutée en octobre 2018. Conformément à la définition d'emploi, elle assume à la fois des responsabilités de sensibilisation et de plaidoyer⁴.

20. Les entretiens avec le personnel ont révélé une amélioration de la coordination et de la collaboration entre le Service des communications stratégiques et la Division des opérations et de la communication. En outre, plusieurs personnes interrogées ont souligné la pertinence de l'intégration de certaines composantes du Service de l'élaboration des politiques et des études à la Division des opérations et de la communications et les possibilités ouvertes par ce rattachement pour une collaboration fertile entre fonctions politiques et fonctions de sensibilisation et de plaidoyer. Néanmoins, les témoignages recueillis suggèrent également qu'en dépit des nombreux efforts consacrés à la consolidation des fonctions de sensibilisation et de plaidoyer, dans la pratique, ces deux fonctions demeuraient nettement séparées au moment de l'examen, le Service des communications stratégiques dirigeant l'action de sensibilisation du public et la Division des opérations et de la communication se concentrant largement sur le plaidoyer. Bien que cette séparation fonctionnelle ne soit pas considérée comme problématique en elle-même et que l'amélioration de la collaboration entre les deux divisions ait été mentionnée à plusieurs reprises au cours des entretiens, des inquiétudes subsistent quant à la consolidation et à la direction efficaces de ces fonctions.

21. Conformément à la deuxième partie de la recommandation 2, le Bureau du secrétaire général adjoint devait créer un mécanisme de coordination des activités de sensibilisation ou de plaidoyer de l'OCHA réunissant les principaux acteurs concernés au Siège et à d'autres niveaux. Tant le rapport d'évaluation du BSCI que l'examen fonctionnel ont fait état du cloisonnement organisationnel important existant entre les différentes branches du Siège, désigné comme le principal obstacle aux efforts de coordination (voir [E/AC.51/2017/11](#), par. 39), ainsi que de la nécessité de renforcer les liens entre les diverses entités. Dans cette optique, un élément clé du nouveau

⁴ L'OCHA fait la distinction entre son activité de sensibilisation du public (par exemple, conférences de presse, entretiens avec les médias, éditoriaux, campagnes de sensibilisation, remarques liminaires avant les séances publiques des organes intergouvernementaux et discours) et son activité de plaidoyer privé (par exemple, conversations privées, réunions, exposés, consultations et courriers électroniques) (voir [E/AC.51/2017/11](#), par. 10).

modèle de fonctionnement d'OCHA a été la création de cinq équipes fonctionnelles mondiales, une pour chaque fonction principale. Comme le montrent les différents documents examinés et annotés par le personnel de l'OCHA, ce modèle a été introduit pour faciliter la collaboration fonctionnelle, étant donné les forts cloisonnements qui existaient avant les réformes. Les équipes ont donc été conçues pour couvrir l'ensemble des activités de l'OCHA dans chaque domaine fonctionnel et non pas seulement celles d'une seule division ou branche. À cette fin, une Équipe mondiale chargée du plaidoyer et de la sensibilisation a été créée et a tenu sa première réunion en août 2018. Selon le mandat de l'équipe, publié ce mois-là, l'équipe était chargée d'appuyer le chef fonctionnel du plaidoyer et de la sensibilisation dans les domaines suivants :

- Définition et promotion d'une vision claire de la fonction de sensibilisation et de plaidoyer, répondant aux priorités stratégiques de l'OCHA ;
- Élaboration et suivi de la stratégie de communication 2018-2021 de l'OCHA et des politiques, orientations et normes techniques relatives au plaidoyer et à la sensibilisation, supervision et contrôle de leur application ;
- Facilitation de la collaboration en vue de la réalisation de l'objectif de sensibilisation et de plaidoyer (objectif stratégique 4) entre les divisions et branches du Siège et sur le terrain.

22. L'Équipe mondiale chargée du plaidoyer et de la sensibilisation était composée de représentants du Siège, des bureaux régionaux et des bureaux de pays⁵. Selon le procès-verbal de la réunion de constitution de l'équipe en août 2018, qui a été communiqué au BSCI, la participation a été large, avec des représentantes et représentants de 11 bureaux locaux, trois sections géographiques et six divisions du Siège, soit près de 40 % des bureaux de pays, 60 % des sections régionales et toutes les divisions du Siège sauf deux.

23. Selon toutes les sources consultées, l'Équipe mondiale chargée du plaidoyer et de la sensibilisation ne s'est réunie qu'une seule fois et aucune suite claire n'a été donnée à cette réunion. Les discussions avec le personnel ont également révélé des opinions mitigées et des désaccords importants quant à la nécessité et la pertinence d'une telle entité. Pour beaucoup, l'Équipe n'a pas tenu d'autres réunions car il a été confirmé que le modèle d'équipe fonctionnelle mondiale n'était pas immédiatement et également utile à toutes les fonctions et à tous les chefs fonctionnels. Cela s'explique en partie par le large éventail des questions relevant de chaque fonction, mais aussi par une reconnaissance plus large du fait qu'il importait de limiter le nombre de réunions et de tenir compte des exigences attendues des dirigeants sur le terrain comme au Siège. À cet égard, la plupart des personnes interrogées ont expliqué que contrairement à d'autres équipes fonctionnelles⁶, l'action de sensibilisation et de

⁵ Les participantes et participants venant du terrain étaient les chefs des bureaux de pays et les chefs des bureaux régionaux. Les participantes et participants du Siège étaient, pour la Division des opérations et de la communication, la Directrice, le Directeur adjoint et les chefs de section ; pour le Service de l'élaboration des politiques et des études, les chefs de la Section des politiques intergouvernementales et de la Section des avis politiques et de la planification ; pour le Service des communications stratégiques, la Directrice, les chefs de la Section des relations avec les médias et de la Section de la sensibilisation et des campagnes ; pour la Division du financement humanitaire et de la mobilisation des ressources et le Service des partenariats et de la mobilisation des ressources, le chef de la Section des relations extérieures et des partenariats ; pour la Division de la coordination, les personnes référentes pour la coordination civilo-militaire et pour la responsabilité envers les personnes touchées ; des représentants du Bureau du Secrétaire général adjoint et du Bureau du Sous-Secrétaire général.

⁶ Au moment de l'examen, l'équipe fonctionnelle du Service de gestion de l'information était la seule équipe active des cinq.

plaidoyer de l'OCHA dépendait énormément du contexte et qu'un mécanisme mondial de ce type n'était pas toujours clairement nécessaire ou pertinent à tous les niveaux de l'OCHA. Au contraire, comme pour d'autres fonctions, ces personnes ont estimé que la collaboration interfonctionnelle en matière de sensibilisation et de plaidoyer pouvait passer par d'autres moyens plus souples, qui s'avéraient plus utiles et plus efficaces. Ainsi, au Siège, depuis octobre 2019, les directeurs de trois divisions (la Division de la coordination, la Division des opérations et de la communication et la Division du financement de l'action humanitaire et de la mobilisation de ressources) tenaient des réunions mensuelles par vidéoconférence avec les chefs de bureaux. Selon le personnel de l'OCHA, ces réunions permettaient d'aborder les différents sujets de préoccupation, y compris la question du plaidoyer et de la sensibilisation. En outre, des réunions hebdomadaires de gestion rassemblaient des représentants de toutes les fonctions clés, offrant ainsi une plus grande marge de manœuvre pour ce type de discussion. Enfin, un séminaire-retraite pour l'encadrement mondial est organisé tous les neuf mois pour le personnel de niveau P-5 et supérieur afin de discuter des questions d'organisation, y compris le plaidoyer et la sensibilisation. Les comptes rendus de ces réunions n'étant pas disponibles au moment de l'examen triennal, le BSCI n'a pas pu évaluer la profondeur et l'ampleur des discussions menées concernant la communication, ni déterminer si ces séminaires-retraites pouvaient effectivement se substituer à l'Équipe mondiale chargée du plaidoyer et de la sensibilisation.

24. Au niveau du terrain, certains membres du personnel ont déclaré que comme la communication était largement prise en charge par les chefs de bureau, qui constituaient une équipe de facto entretenant des relations étroites et se consultant régulièrement, il était inutile d'organiser une réunion mondiale distincte sur la question. D'autres estimaient également que les réunions de l'Équipe d'appui aux régions, nouvelle entité issue de la réorganisation, pouvaient répondre au besoin d'une approche plus coordonnée et intégrée. En effet, l'Équipe se réunissait régulièrement et réunissait, sous la direction de la Division des opérations et de la communication, les chefs de bureau et d'autres fonctions clés pour discuter et décider de questions spécifiques liées au plaidoyer et à la sensibilisation. Seule une minorité de personnes interrogées estimait que des entités telles que l'Équipe mondiale chargée du plaidoyer et de la sensibilisation étaient le meilleur moyen de consolider efficacement la fonction de plaidoyer et de sensibilisation au sein de l'OCHA, précisant qu'il faudrait clarifier leurs objectifs et structurer les procédures pour que ces entités soient efficaces. Pour les tenants de cette position, les réunions de l'Équipe d'appui aux régions ne constituaient pas non plus une modalité appropriée pour la coordination des activités de communication, car bien qu'elles aient réuni des représentantes et représentants de toutes les branches de l'OCHA pour discuter de questions pertinentes au niveau régional ou au niveau d'un pays, leur ordre du jour était généralement beaucoup plus vaste que le plaidoyer et la sensibilisation, qui n'étaient pas toujours abordés en priorité. Comme pour le séminaire-retraite, les procès-verbaux de ces réunions n'ont pas été mis à la disposition du BSCI, qui n'a donc pas pu évaluer correctement l'importance accordée à la communication en tant que point permanent de l'ordre du jour.

25. En raison des divergences d'opinion susmentionnées, certaines des questions soulevées dans l'évaluation du BSCI n'ont pas été abordées et une partie de la recommandation 2, à savoir la création (ou l'incorporation) d'un mécanisme de coordination des efforts de plaidoyer et de sensibilisation au Siège ainsi qu'entre le Siège et les autres niveaux de l'OCHA, n'a pas été mise en œuvre. Toutefois, sur une note plus positive, les entretiens avec le personnel ont révélé le sentiment unanime d'une véritable évolution de la dynamique du travail. En particulier, l'amélioration de la coordination et de la collaboration formelle et informelle entre les départements a

été soulignée. Plusieurs exemples de cette coordination ont été fournis. L'une d'entre eux concernait les réunions quotidiennes entre la porte-parole de l'OCHA, le Service des communications stratégiques et la Division des opérations et de la communication, consacrées aux messages à adresser et à d'autres questions, le cas échéant. Les témoignages laissaient également penser que le Service et la Division échangeaient régulièrement sur des questions spécifiques telles que le choix des thèmes des campagnes de communication en direction du public ou les questions sur lesquelles il était nécessaire d'intensifier le dialogue au niveau mondial. Ces changements avaient atténué l'isolement relatif des départements qui avait été mis en évidence dans l'évaluation du BSCI et semblaient promettre une meilleure coordination de la fonction de plaidoyer et de sensibilisation à l'avenir.

26. À la lumière des éléments recueillis, il était évident que l'OCHA avait fait des efforts importants pour formaliser une fonction transversale liée à la sensibilisation et au plaidoyer et que l'amélioration de la coordination et de la collaboration entre la Division des opérations et de la communication et le Service des communications stratégiques garantissait une meilleure harmonisation des efforts de sensibilisation et de plaidoyer. Toutefois, les efforts supplémentaires visant à consolider la fonction au niveau de la Division et à renforcer la coordination à tous les niveaux de l'OCHA grâce à l'Équipe mondiale chargée du plaidoyer et de la sensibilisation n'ont pas été poursuivis.

27. L'évaluation de tous ces éléments a conduit le BSCI à la conclusion que bien que le premier volet de la recommandation 2, relatif à la restructuration, puisse être considéré comme appliqué, et qu'un certain degré de consolidation de la fonction de sensibilisation soit visible, des divergences d'opinion importantes concernant la nécessité et la pertinence d'un mécanisme de coordination mondiale tel que celui suggéré dans la deuxième partie de la recommandation avaient entravé l'institutionnalisation effective d'un tel mécanisme. Plusieurs exemples d'espaces de coordination et de collaboration interfonctionnels dans lesquels des discussions sur des questions de sensibilisation et de plaidoyer étaient ostensiblement organisées ont été fournis. Cependant, tous ces espaces semblaient avoir un mandat plus large et traiter également de questions liées à d'autres fonctions essentielles. En l'absence d'éléments probants sur la manière dont ces espaces permettaient effectivement de mieux coordonner et harmoniser la fonction de sensibilisation et de plaidoyer à tous les différents niveaux, il était difficile de se prononcer sur leur caractère approprié pour pallier certaines des difficultés mises en évidence dans l'évaluation du BSCI ou de les considérer comme un véritable substitut au mécanisme mondial recommandé. La recommandation est donc considérée comme appliquée en partie.

Recommandation 3

Réexaminer et actualiser au besoin la directive générale et les principes directeurs régissant les activités de plaidoyer de l'OCHA ainsi que sa stratégie de communication

28. La recommandation 3 est libellée comme suit :

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

Bureau. La stratégie de communication pour 2018 et au-delà doit inclure, au minimum, les éléments suivants :

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

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

29. Cette recommandation répondait à la nécessité pour l'OCHA d'examiner plusieurs documents normatifs de plaidoyer dont le BSCI a constaté au cours de l'évaluation, qu'ils étaient dépassés, peu connus et peu utilisés au sein de l'OCHA.

30. Comme mentionné précédemment, l'OCHA a consacré de 2016 à 2018 des efforts et des ressources considérables à la mise en œuvre du nouveau modèle opérationnel et à l'exécution des principaux changements organisationnels. Dans l'ensemble, le processus de gestion du changement qui était déjà en cours a affecté le rythme et la capacité de l'OCHA à mettre en œuvre les recommandations ultérieures du BSCI. Ceci est particulièrement vrai pour la recommandation 3 que l'OCHA ne faisait que commencer à traiter au moment de l'examen triennal, compte tenu de la récente mise en œuvre du processus de gestion du changement et des deux recommandations précédentes.

31. Lors de la première et unique réunion de l'Équipe mondiale chargée du plaidoyer et de la sensibilisation en août 2018, les priorités stratégiques et la vision de l'OCHA en la matière ont été examinées. Selon le compte-rendu de cette réunion, les participants ont reconnu la nécessité d'améliorer les efforts de plaidoyer au niveau mondial en établissant de meilleurs liens avec les activités de sensibilisation au niveau national et ont souligné qu'il importait de donner la priorité à quelques questions clés de manière à prévenir la concurrence et la dilution des messages. Il a aussi été décidé que l'élaboration de la stratégie de communication pour 2018-2021 et la mise à jour du plan de mise en œuvre de l'objectif stratégique 4 relatif au plaidoyer et à la sensibilisation⁷ constituaient les prochaines étapes, dûment communiquées au BSCI comme preuve de la mise en œuvre de la recommandation.

32. Le plan de mise en œuvre de l'objectif stratégique 4 a d'abord été élaboré par le Service de l'élaboration des politiques et des études en 2017, avant que la Division des opérations et de la communication n'assume la responsabilité de la fonction de sensibilisation et de plaidoyer. En 2018, la Division a révisé le projet initial et en janvier 2019, elle l'a mis à jour grâce aux commentaires et à la participation des membres de l'Équipe mondiale chargée du plaidoyer et de la sensibilisation. Ce plan

⁷ Les plans de mise en œuvre (un pour chaque objectif stratégique) sont de nouveaux documents de planification prévus dans la Stratégie de communication 2018-2021.

précisait la manière dont l'objectif stratégique 4 devait être décliné en mesures concrètes. Cependant, selon des acteurs de l'OCHA, il n'était plus utilisé au moment de l'examen triennal. Les plans de mise en œuvre ont été introduits avec le plan stratégique 2018-2021 mais n'ont pas été jugés utiles à la planification. Au moment de l'examen, ils n'étaient plus utilisés pour aucune des fonctions de l'OCHA : la planification s'effectuait dans le cadre des plans de travail standard des divisions, des services et des bureaux. Aucun élément relatif aux suites données à la décision d'élaborer une stratégie de communication dirigée par la Division⁸ n'était disponible au moment de l'examen triennal.

33. Il y a deux grandes explications possibles à l'absence de progrès à cet égard. Premièrement, comme pour la recommandation 2, les discussions avec le personnel ont révélé des avis mitigés quant à l'utilité potentielle de la mise à jour de la directive générale et des principes directeurs de 2006 régissant les activités de plaidoyer de l'OCHA ainsi que de la stratégie de communication pour 2013-2017. La majorité estimait que les particularités et les besoins spécifiques au contexte du travail de sensibilisation de l'OCHA rendraient cette stratégie soit inutilement restrictive, soit trop large pour être utile. Si certains ont plaidé avec force pour la définition d'un ensemble clair de priorités et d'orientations stratégiques pour guider l'action de sensibilisation et traiter des problématiques communes à plusieurs pays, la plupart ont estimé que la nature même du travail de plaidoyer de l'OCHA exigeait une approche au cas par cas et rendait superflue toute stratégie globale. D'autres estimaient que pour qu'une stratégie remplisse son objectif et guide efficacement le travail de plaidoyer de l'OCHA, il fallait que ce soit un document très simple qui se limite à un petit nombre de priorités. Ce manque évident de consensus sur la nécessité d'une orientation stratégique et sur le type d'orientation stratégique requis, a pu entraver l'élaboration d'une stratégie de communication plus large et pourrait continuer de l'empêcher à brève échéance.

34. Deuxièmement, le processus de gestion du changement en cours a entraîné une concurrence des priorités d'utilisation des ressources. L'élaboration d'une stratégie de sensibilisation nécessiterait des ressources supplémentaires qui n'ont pas encore été allouées, ce qui a empêché l'OCHA de progresser dans la mise en œuvre de cette recommandation.

35. Néanmoins, quelques premiers pas ont été faits en ce qui concerne la fonction de communication publique, ou sensibilisation. Ainsi, en janvier 2020, la Stratégie globale de communication et de sensibilisation du public pour 2020-2021 du Service des communications stratégiques a été approuvée par le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence. Sous la direction du Service de la communication stratégique, ce document a été élaboré en 2019 à la suite de consultations avec différentes divisions de l'OCHA au Siège (notamment la Division des opérations et de la communication) et sur le terrain et des contributions ont été reçues d'autres départements et agences des Nations Unies, dont le Département de la communication globale, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Dans le cadre de sa Stratégie mondiale de communication et de sensibilisation du public, couvrant une période de deux ans, l'OCHA a cherché à mieux utiliser la communication et la sensibilisation du public pour atteindre les cinq objectifs stratégiques définis dans le plan stratégique 2018-2021. Bien que cette stratégie porte uniquement sur le volet

⁸ Le compte-rendu de la réunion d'août 2019 de l'Équipe mondiale chargée du plaidoyer et de la sensibilisation indique que pour l'élaboration de la stratégie de communication d'OCHA pour la période 2018-2021, la Division des opérations et de la communication proposerait un projet de cadre qu'elle communiquerait à l'Équipe mondiale pour recueillir ses contributions, révisions et commentaires au cours du mois de septembre.

relatif à la sensibilisation du public, certains membres du personnel ont estimé qu'elle pourrait servir de catalyseur pour élaborer une stratégie de communication plus ambitieuse et plus complète dans un avenir proche et ont souligné avec satisfaction qu'elle avait déjà permis d'aborder franchement la question de la sensibilisation et du plaidoyer. La Stratégie mondiale de communication et de sensibilisation du public a été communiquée à l'ensemble de l'équipe d'administration mondiale de l'OCHA par le Service des communications stratégiques le 4 mars 2020. Compte tenu du moment de sa publication par rapport au calendrier du présent examen, la qualité de ce document et sa conformité aux prescriptions de la recommandation n'ont pas pu être vérifiées.

36. Bien que la mise en œuvre de cette recommandation ait visiblement progressé, compte tenu du lancement récent de la stratégie globale de communication et de sensibilisation du public, d'autres indicateurs de succès tels que le déploiement effectif d'une stratégie de communication, le suivi de sa mise en œuvre et l'organisation des activités de formation correspondantes n'avaient pas été atteints au moment de l'examen. Toutefois, compte tenu des divergences d'opinions au sein de l'OCHA concernant cette question, cette recommandation a été clôturée, étant entendu que la direction de l'OCHA accepte le risque lié à sa non-application. Le BSCI compte réexaminer la question plus en détail dans le cadre de sa prochaine évaluation du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, qui aura lieu en 2021.

III. Conclusion

37. Au cours des trois années qui ont suivi l'évaluation du BSCI, l'OCHA s'est engagé dans un ambitieux processus de transformation structurelle qui comprenait la consolidation de sa fonction de communication. Comme l'avait indiqué la direction de l'OCHA dans sa réponse à l'évaluation du BSCI, le processus de gestion du changement a sensiblement influé sur le rythme et les modalités d'application des recommandations formulées dans le rapport du BSCI sur l'évaluation (E/AC.51/2017/11), en particulier la recommandation 2, qui a été considérée comme partiellement appliquée, et la recommandation 3, qui a été classée sans suite (étant entendu que la direction de l'OCHA a accepté le risque de sa non-application), en grande partie du fait des divergences d'opinion au sein de l'OCHA quant à l'utilité d'une stratégie mondiale de communication.

38. La mise en œuvre de la recommandation 1 a abouti à la nomination de la nouvelle Chef du Service des communications stratégiques, entité qui a d'importantes responsabilités en matière de sensibilisation. Cette nomination, ainsi que certains des récents changements organisationnels, a déjà permis un certain nombre de progrès. Notamment, la collaboration entre le Service des communications stratégiques et d'autres directions et divisions telles que le Service de gestion de l'information et la Division des opérations et de la communication s'est améliorée ; l'élaboration et la diffusion de la Stratégie mondiale de communication et de sensibilisation du public sont la preuve des progrès accomplis dans l'application de la recommandation 3, même si ladite stratégie ne porte que sur l'aspect public de la communication et qu'elle n'a été lancée qu'en mars 2020. La plupart des parties intéressées considèrent que la préparation de la sortie de ce document a contribué à susciter des discussions plus larges sur les besoins stratégiques de la fonction de communication au sein de l'OCHA et pourrait servir de catalyseur pour l'élaboration future d'une stratégie de communication à l'échelle d'OCHA.

39. Le BSCI a également constaté que les efforts déployés par l'OCHA pour consolider les aspects publics et privés des fonctions de sensibilisation et de plaidoyer

comme suggéré dans la recommandation 2 avaient porté leurs fruits et que les nouveaux changements organisationnels apportés au cours des trois années précédentes avaient contribué au renforcement de la communication en tant que fonction transversale essentielle ainsi qu'à la promotion d'une collaboration et d'une coordination accrues entre les divisions de l'OCHA. Toutefois, aucune preuve tangible de traduction institutionnelle de la coordination prescrite dans la recommandation 2 n'a été apportée. Bien que le personnel soit conscient et satisfait des efforts importants déployés pour consolider les différents espaces de coordination interdivisions, étant donné le mandat plus large de ces instances, il n'est pas toujours aisé de comprendre comment elles pourraient effectivement constituer un forum à plusieurs niveaux pour la coordination et les discussions stratégiques liées à la fonction de plaidoyer et de sensibilisation ; l'efficacité de ces instances devra être vérifiée à l'avenir.

La Secrétaire générale adjointe
aux services de contrôle interne
(Signé) Fatoumata **Ndiaye**
Mars 2020

Annexe***Commentaires reçus du Bureau de la coordination des affaires humanitaires**

L'OCHA se félicite des résultats de l'examen triennal du BSCI concernant l'application des recommandations découlant de son évaluation. Au cours des trois dernières années, les résultats de l'évaluation et les recommandations formulées se sont révélés utiles pour encourager une réflexion plus approfondie et définir des solutions permettant de renforcer la fonction de plaidoyer de l'OCHA.

Comme précisé dans le rapport d'examen, l'OCHA a pris des mesures importantes pour renforcer ses performances dans ce domaine, notamment la nomination de sa nouvelle Chef du Service des communications stratégiques, l'introduction de nouvelles dispositions en matière d'organisation et de gouvernance et l'élaboration d'une Stratégie mondiale de communication et de sensibilisation du public, récemment lancée, qui le guidera au cours des deux prochaines années. Prises ensemble, ces mesures ont conduit, comme le montre l'examen, à une collaboration plus rationnelle et plus systématique entre les divisions, les services et les bureaux locaux de l'OCHA, qui permettra de déployer en temps réel et conjointement des efforts de plaidoyer et de sensibilisation en vue d'atteindre des objectifs communs. Elles ont facilité une approche commune à toute l'organisation en ce qui concerne les questions humanitaires transversales ainsi que le plaidoyer ciblé et adapté aux situations de crise, nécessaire pour garantir que les victimes de catastrophe et les personnes en situation d'urgence reçoivent l'aide dont elles ont besoin.

C'est pourquoi, si nous continuerons de tout faire pour améliorer notre œuvre de plaidoyer et de sensibilisation en faveur d'une action humanitaire fondée sur des principes dans le cadre de nos arrangements actuels, je ne vois qu'un intérêt limité pour le moment à créer des mécanismes de coordination supplémentaires, comme cela a été recommandé.

* Dans la présente annexe, le Bureau des services de contrôle interne communique le texte intégral des observations reçues du Bureau de la coordination des affaires humanitaires. Cette pratique a été instituée conformément à la résolution [64/263](#) de l'Assemblée générale, sur la recommandation du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit.