



Conseil économique et social

Distr. générale
11 décembre 2017
Français
Original : arabe/chinois/anglais/
français/russe/espagnol

Pour décision

Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration

Première session ordinaire de 2018

6-8 février 2018

Point 9 de l'ordre du jour provisoire**

Amélioration des interventions en cas d'urgence : synthèse des évaluations de l'action humanitaire réalisées par l'UNICEF sur la période 2010-2016

Résumé***

Résumé

Dans le monde entier, plus d'un demi-milliard d'enfants vivent dans des pays touchés par des conflits et des catastrophes. Dans de trop nombreuses régions du monde, des enfants et des jeunes se trouvent piégés dans des situations d'urgence qui mettent leur vie et leur bien-être en péril et, trop souvent, mettent fin prématurément à ces jeunes existences. L'UNICEF joue un rôle majeur dans les efforts menés par la communauté internationale pour répondre aux situations d'urgence humanitaire. Les dépenses d'aide humanitaire de l'UNICEF en 2016 ont représenté près de la moitié des dépenses totales de l'organisation au niveau des pays.

Ces dernières années, l'UNICEF s'est grandement investi pour améliorer le soutien et les services qu'il fournit aux enfants et aux communautés touchés par les situations d'urgence. Les évaluations ont contribué à ces efforts et aidé l'UNICEF à tirer des enseignements et à améliorer sa capacité à intervenir rapidement et efficacement en cas d'urgence. Pour la période 2016-2017, le Bureau de l'évaluation de l'UNICEF a fait la synthèse de 30 évaluations de l'action humanitaire menées entre 2010 et 2016. Le rapport fait état de progrès et d'améliorations prometteurs. Il montre que l'UNICEF a appris de ses expériences et adapté son approche afin de devenir plus rapide et plus efficace, tout en contribuant aux réformes plus larges du système humanitaire. Des résultats importants ont été obtenus pour les enfants grâce à des activités dans des secteurs fondamentaux et en de nombreux lieux. Toutefois, plusieurs points faibles persistent, et le rapport tire des conclusions et formule des recommandations destinées à soutenir des améliorations supplémentaires dans l'approche et la performance de l'organisation à un moment où le monde est confronté à d'immenses défis humanitaires.

* Nouveau tirage pour raisons techniques (le 6 mars 2018).

** [E/ICEF/2018/1](#).

*** Le résumé du rapport d'évaluation est diffusé dans toutes les langues officielles. Le rapport intégral est disponible en anglais sur le site Internet du Bureau de l'évaluation de l'UNICEF (voir l'annexe).



I. Introduction

1. Ces dix dernières années, nous avons assisté à des changements sans précédent dans le paysage de l'action humanitaire. Des situations d'urgence concomitantes, complexes et prolongées ont conduit à une augmentation massive du nombre d'enfants vulnérables. Dans les années 1990, près de 66 millions d'enfants vivaient chaque année dans des pays touchés par des conflits armés, la violence, des catastrophes et des crises chroniques. En 2016, ce nombre a explosé pour atteindre, selon les estimations, 535 millions – soit près d'un quart des enfants dans le monde¹. On estime que d'ici à 2018, la moitié des habitants pauvres de la planète vivront dans des situations précaires².

2. En parallèle, le système humanitaire mondial a radicalement changé. En réaction aux points faibles identifiés³ en 2010 dans la réponse internationale aux situations d'urgence, le système humanitaire a cherché à renforcer l'encadrement, la coordination, et la responsabilité au titre de l'action humanitaire. L'UNICEF, en tant qu'acteur majeur de l'action humanitaire, a joué un rôle essentiel dans ces réformes du système humanitaire mondial.

3. Confrontée à des besoins en augmentation rapide, les dépenses humanitaires de l'organisation sont passées d'un peu plus de 900 millions de dollars en 2012 à 2,1 milliards de dollars en 2015⁴. Grâce à l'ampleur de ces dépenses, l'organisation a mis davantage l'accent sur l'amélioration des systèmes et des approches de préparation et de réponse aux situations d'urgence. Ces dépenses ont aussi davantage appelé l'UNICEF à tirer en priorité les enseignements de son action humanitaire et à en assumer la responsabilité.

4. Le présent rapport de synthèse analyse les conclusions de 30 évaluations de l'action humanitaire. Elles couvrent une période allant de 2010, lorsque l'UNICEF a vécu l'expérience formatrice du séisme en Haïti et des inondations au Pakistan, à 2016, lorsque sa riposte aux crises d'Ebola et de la République centrafricaine a été évaluée.

5. La synthèse pose trois questions :

a) Quelle a été la performance de l'UNICEF en ce qui concerne l'action humanitaire de 2010 à 2016, et en quoi s'est-elle améliorée au fil du temps ?

b) Quels facteurs ont soutenu ou limité les améliorations ?

c) Quels enseignements peuvent être tirés et quelles améliorations peuvent être entreprises pour l'avenir ?

6. La synthèse, qui actualise un exercice similaire réalisé en 2013, a pour but de soutenir la responsabilité, de contribuer à l'apprentissage et d'aider l'UNICEF à atteindre ses objectifs humanitaires au profit des enfants vulnérables qu'il sert.

¹ UNICEF, « Près d'un quart des enfants dans le monde vivent dans des pays ravagés par les conflits ou les catastrophes naturelles », *Action humanitaire pour les enfants en 2017*.

² Chandy, L., N. Ledlie et V. Penciakova. (24 avril 2013). *The final countdown: prospects for ending extreme poverty by 2030* (interactive). Washington D.C. : Brookings Institution. Disponible à l'adresse : www.brookings.edu/research/interactives/2013/ending-extreme-poverty.

³ Grünwald, F. et A. Binder (2010). *Évaluation en temps réel en Haïti : 3 mois après le tremblement de terre*. Groupe URD et Global Public Policy Institute.

⁴ Source : données internes de l'UNICEF sur les dépenses.

II. Dispositions de l'UNICEF en matière d'action humanitaire

7. Bien que les réformes du système humanitaire aient commencé en 2005, l'année 2010 a été un tournant pour la communauté humanitaire. Les interventions d'urgence en réponse aux crises en Haïti et au Pakistan ont révélé des failles et des lacunes critiques dans la coordination des situations d'urgence complexes et de grande ampleur. L'expérience collective a donné lieu au programme de transformation, qui a institué des changements majeurs dans la façon dont les interventions humanitaires sont mises en œuvre, organisées et conçues. En 2014, la Norme humanitaire fondamentale de qualité et de redevabilité⁵ a été adoptée par de nombreuses organisations humanitaires⁶.

8. En juin 2016, le Sommet mondial sur l'action humanitaire a abordé des sujets tels que le financement de l'action humanitaire, les moyens de combler le fossé entre action humanitaire et développement, le renforcement de l'appropriation locale des interventions, et la responsabilité à l'égard des populations touchées. Parmi les résultats du Sommet figure le « Grand Bargain », un pacte en faveur d'un financement souple et approprié.

9. En parallèle, l'UNICEF a entrepris son propre processus de réforme institutionnelle. En 2010, il a publié la révision de ses Principaux engagements pour les enfants dans l'action humanitaire (Principaux engagements)⁷, qui constituent le cadre programmatique central guidant son action humanitaire. Reposant sur la législation internationale relative aux droits de l'homme, en particulier la Convention relative aux droits de l'enfant, et sur le droit humanitaire international, les Principaux engagements définissent les engagements opérationnels applicables à l'action humanitaire entreprise par l'UNICEF. Ils peuvent être appliqués lors des crises humanitaires aiguës et prolongées, et les engagements spécifiques aux programmes sectoriels définissent les objectifs minimums qui doivent être atteints pour tous les enfants touchés par une situation d'urgence. Les Principaux engagements sont conçus pour contribuer à une coordination interorganisations du travail par groupe sectoriel plus large.

10. D'autres réformes, entreprises en particulier à la suite d'une évaluation cruciale de l'intervention de l'UNICEF lors de la situation d'urgence en Haïti en 2010⁸, ont inclus :

a) Le rétablissement du processus de recrutement accéléré pour les situations d'urgence, dont l'absence avait sérieusement limité le déploiement à grande échelle en Haïti⁹ ;

⁵ La Norme humanitaire fondamentale de qualité et de redevabilité énonce neuf engagements que les organisations et personnes impliquées dans l'action humanitaire peuvent utiliser pour améliorer la qualité et l'efficacité de l'aide qu'elles fournissent. La norme a été conçue pour clarifier les responsabilités des travailleurs humanitaires, simplifier la mise en œuvre des normes humanitaires et contribuer à de meilleures interventions humanitaires.

⁶ L'UNICEF a adopté la Norme humanitaire fondamentale lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire de 2016.

⁷ UNICEF (2010). *Principaux engagements pour les enfants dans l'action humanitaire*.

⁸ UNICEF (2011). *Independent review of UNICEF's operational response to the January 2010 earthquake in Haiti*.

⁹ Enrico Leonardi, Jessica Alexander et David Bassiouni (2013). *Review of the fast track recruitment process*. Division des ressources humaines de l'UNICEF.

b) De nouvelles structures pour l'intervention d'urgence, dont le cadre global est fourni par les procédures internes d'activation d'urgence introduites en mars 2011¹⁰, et incluant les procédures opérationnelles standard simplifiées (POSS) pour les urgences de niveau 3¹¹ ;

c) L'introduction d'indicateurs de suivi de la performance humanitaire pour permettre la mesure interne systématique des interventions d'urgence.

11. L'initiative de Renforcement de l'action humanitaire, entreprise en 2013 et 2014, a peaufiné ces nouveaux systèmes. Quelques exemples de changements :

a) De nouvelles orientations sur la coordination des groupes sectoriels, la préparation, et les enfants et les conflits armés ;

b) Une formation renforcée à l'encadrement dans l'action humanitaire ;

c) Un système de recrutement d'urgence plus formel.

12. En 2013, des POSS de niveau 2 ont été introduites pour répondre aux urgences de grande ampleur qui restaient en dessous du seuil du niveau 3. Les POSS de niveau 3 ont été révisées en 2015 après la conclusion de l'initiative de Renforcement de l'action humanitaire. Depuis leur élaboration, ces procédures renforcées ont été mises à l'épreuve dans nombre de situations d'urgence différentes, y compris : des crises liées à des conflits en République centrafricaine et au Soudan du Sud en 2013 ; le typhon Haiyan aux Philippines la même année ; l'insurrection en Iraq à partir de 2014 ; et la situation d'urgence régionale complexe et prolongée en République arabe syrienne, qui se poursuit depuis 2011. L'application des nouvelles procédures à ces différentes situations a généré beaucoup d'expérience et d'enseignements.

III. Couverture de l'évaluation de l'action humanitaire par l'UNICEF

13. Outre les évaluations à proprement parler, l'UNICEF évalue son action humanitaire grâce aux enseignements tirés et aux examens¹². Cependant, avec son double accent sur la responsabilité et l'apprentissage, l'évaluation peut offrir une base particulièrement rigoureuse de données probantes. Cette section du rapport décrit la couverture de l'évaluation de l'action humanitaire de l'UNICEF entre 2010 et 2016.

14. Les systèmes institutionnels de l'UNICEF suggèrent des « déclencheurs » pour évaluer l'action humanitaire de l'organisation. Selon la politique d'évaluation de 2013, ces déclencheurs comprennent l'échelle (en cas de réponse à des situations d'urgence humanitaire majeures) et/ou les dépenses (lorsqu'une somme supérieure à 10 millions de dollars est dépensée par composante d'un programme). Les POSS de niveau 3 intègrent aussi l'évaluation dans le cycle de programmation.

15. Les évaluations commandées par l'UNICEF sur des sujets allant de la préparation au relèvement en passant par l'intervention représentaient 76 des 623 évaluations ou

¹⁰ Directive CF/EXD/2011-001, 21 mars 2011, *UNICEF's Corporate Emergency Activation Procedure*.

¹¹ Directive CF/EXD/2012-001, 1^{er} mars 2012, *Simplified Standard Operating Procedures (SSOPs) pertaining to UNICEF's Corporate Emergency Activation Procedure*.

¹² Pour veiller à ce que la synthèse des évaluations soit contrebalancée par de telles preuves complémentaires, une synthèse distincte de travaux non évaluatifs a servi à valider la présente analyse. Les travaux non évaluatifs ont fourni des connaissances de nature plus opérationnelle que celles figurant dans les évaluations formelles.

documents évaluatifs produits entre 2010 et 2016¹³. Douze grandes évaluations humanitaires ont couvert plus de la moitié – 53 % (1,57 milliard de dollars) – des dépenses humanitaires totales pour des interventions de niveau 2 et 3 (3 milliards de dollars), couvrant ainsi une part considérable des dépenses de l'UNICEF.

Résumé

16. La plupart des secteurs ont fait l'objet d'examen approfondis, l'éducation étant le plus représenté parmi les évaluations autonomes spécifiques à des secteurs. Pour l'essentiel, la santé est bien couverte dans les évaluations multisectorielles. La seule situation d'urgence « purement » sanitaire pendant la période d'examen a été l'épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest, qui a fait l'objet d'une évaluation autonome.

17. Les 76 évaluations de l'action humanitaire ont été entreprises dans les sept régions où l'UNICEF est actif. Elles ont porté sur six des sept secteurs du Plan stratégique de l'UNICEF pour la période 2014-2017¹⁴, et un peu plus de la moitié d'entre elles ont couvert des interventions humanitaires multisectorielles. Les situations d'urgence liées à des catastrophes naturelles ont été le type d'urgence le plus évalué, suivies de celles associées à des conflits. Une proportion substantielle des évaluations humanitaires ont également couvert les approches mondiales ou les systèmes liés aux urgences.

18. Peut-être en raison des déclencheurs des évaluations, toutes les interventions de niveau 3 et la plupart des interventions de niveau 2 menées depuis 2012 ont été évaluées, soit par une étude interorganisations, soit par une étude spécifique à l'UNICEF¹⁵. La plupart de ces évaluations ont été commandées à l'échelon central, plutôt qu'au niveau des bureaux de pays ou des bureaux régionaux. Ainsi, l'essentiel de l'action humanitaire pour les urgences de catégorie inférieure aux niveaux 2 et 3 n'a pas été évalué. Malgré les déclencheurs institutionnels, l'UNICEF dépend de la volonté et de la capacité des bureaux de pays et des bureaux régionaux à entreprendre l'évaluation de l'action humanitaire.

19. La synthèse a conclu que l'UNICEF pouvait gagner une valeur ajoutée substantielle en reliant les interventions dans des secteurs étroitement liés lors d'une même crise. Par exemple, deux évaluations d'une intervention d'urgence en Jordanie ont été menées en 2015, couvrant deux secteurs interconnectés (l'éducation et la protection de l'enfance). Aucun secteur ne fait référence à l'autre, ni n'établit de liens explicites avec des secteurs étroitement liés.

20. Les évaluations incluses dans la synthèse n'ont pas systématiquement pris en compte les Principaux engagements, pas plus que celles incluses dans la synthèse de 2013, et n'ont pas analysé le respect des principes humanitaires internationaux¹⁶, comme l'a également remarqué le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation en 2016 dans son document de travail « Reflecting humanitarian principles in evaluation ».

¹³ Le décompte des évaluations parmi tous les rapports publiés dans la base de données d'évaluation et de recherche de l'UNICEF a été relevé en novembre 2016.

¹⁴ Le VIH/sida dans les situations d'urgence n'a pas été inclus, faute d'évaluation disponible.

¹⁵ Une évaluation humanitaire interorganisations de l'intervention en Iraq était prévue, mais a été suspendue. Les urgences dans la région du Nigéria et au Yémen ont été récemment évaluées, mais les rapports n'ont pas été publiés à temps pour être inclus dans la présente synthèse. La réponse de niveau 2 aux tempêtes dans les Îles du Pacifique n'a pas été formellement évaluée.

¹⁶ Humanisme, neutralité, impartialité et indépendance.

IV. Réalisation de la synthèse et limites

21. La présente synthèse a été élaborée à partir de 30 évaluations sélectionnées sur un total de 76 d'après les critères suivants :

a) Seuls les documents présentant une forte approche évaluative ont été inclus. Ont été exclus, par exemple, les examens, les rapports de recherche et autres supports comme les documents relatifs aux enseignements tirés ;

b) Seuls les rapports ayant reçu au minimum une note de « satisfaisant » conformément au mécanisme d'assurance qualité de l'UNICEF pour les évaluations¹⁷ ont été inclus, pour s'assurer que les données probantes étaient suffisamment valides et fiables.

22. Deux autres formes de données probantes ont permis une triangulation :

a) Les évaluations humanitaires interorganisations, qui fournissent des données factuelles sur la réponse de l'ensemble du système, mais ne portent pas sur la performance de l'UNICEF en particulier¹⁸ ;

b) Le rapport de 2017 intitulé « Learning from humanitarian action: a synthesis of non-evaluative documents on UNICEF's humanitarian action from 2010–2016 », qui rassemble des données probantes tirées d'examens et d'autres sources pertinentes.

23. Les 30 évaluations couvrent toutes les situations d'urgence majeures auxquelles l'UNICEF a répondu depuis 2010, à l'exception de celles en Iraq, au Soudan du Sud et dans la Corne de l'Afrique, qui ont été traitées ou qui devraient être traitées par des évaluations interorganisations.

Processus

24. Les 30 évaluations ont été examinées de manière systématique et les conclusions principales méthodiquement extraites en appliquant un cadre analytique¹⁹ incluant comme critères d'évaluation la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et la coordination ainsi que d'autres domaines d'intérêt analytique. Une évaluation secondaire de la qualité pour les éléments individuels des données a ensuite été appliquée. Une note allant de 1 (faible) à 4 (élevée) a été attribuée aux données pour évaluer leur validité et leur fiabilité ; seules les données fiables – ayant reçu au minimum une note de 2 – ont été incluses. Cette approche a permis de mettre clairement en évidence la solidité des données probantes étayant chaque conclusion.

¹⁷ Système mondial de contrôle des évaluations de l'UNICEF ; plus d'informations disponibles à l'adresse : unicef.org/evaluation/index_GEROS.html.

¹⁸ Menées à ce jour pour les crises du typhon Haiyan, en République centrafricaine et au Soudan du Sud.

¹⁹ Voir l'annexe 2 du rapport de synthèse intégral « Amélioration des interventions en cas d'urgence : synthèse des évaluations de l'action humanitaire réalisées par l'UNICEF sur la période 2010-2016 » pour plus de détails sur la méthodologie.

Tableau 1
Caractéristiques des évaluations incluses

<i>Caractéristiques principales</i>	<i>Nombre d'évaluations</i>
Évaluation des systèmes opérationnels mondiaux	3
Évaluation des approches mondiales ou des fonctions humanitaires clés de l'UNICEF	4
Évaluation des interventions menées dans plusieurs pays	5
Évaluation des interventions menées	18
Total	30

Limites

25. Les limites principales de la synthèse sont : a) sa dépendance envers les données probantes des évaluations qui la composent ; et b) sa période de référence de 2010 à 2016, qui restreint l'illustration des changements institutionnels au sein de l'UNICEF qui ne sont pas encore reflétés dans les évaluations. Néanmoins, la taille et le niveau de détail de la base de données probantes – 30 évaluations de grande qualité couvrant une période de 6 ans – permettent à la synthèse de fournir une image précise de la performance de l'UNICEF en matière d'action humanitaire entre 2010 et 2016.

V. Conclusions

A. Pertinence de l'action humanitaire de l'UNICEF par rapport aux besoins humanitaires

Priorité limitée accordée aux évaluations des besoins au sein de l'action humanitaire

26. Malgré des preuves du plaidoyer mené par l'UNICEF au sein des équipes nationales des Nations Unies en faveur de la méthode d'évaluation multisectorielle initiale rapide (MIRA), les évaluations ont montré des lacunes continues dans sa mise en œuvre rapide. La synthèse de 2013 a identifié des points faibles en particulier dans l'évaluation des besoins par l'UNICEF, constatant que cette évaluation n'était pas mise en place, était incomplète ou ne fournissait que des analyses générales de la situation.

27. En 2017, l'évaluation des besoins était au cœur de 14 évaluations sur 30 ; quatre d'entre elles ont salué la priorité accordée par l'UNICEF à l'évaluation des besoins²⁰. Cependant, 10 évaluations sur 14 ont constaté des lacunes ou des limites dans l'évaluation des besoins :

a) Lors de l'intervention consécutive au séisme de 2015 au Népal, l'UNICEF n'a pas réussi à convaincre la communauté internationale de mettre en œuvre

²⁰ Deux initiatives internes : le Programme pour la consolidation de la paix, l'éducation et le plaidoyer et le mécanisme Réponse rapide aux mouvements de population en République démocratique du Congo ; et deux interventions d'urgence : pour l'épidémie de choléra en Haïti (2010-2015) et pour la crise nutritionnelle en Somalie (2011-2012).

l'approche MIRA, mais, plutôt que de réaliser sa propre évaluation, l'organisation a choisi de se fier aux données limitées du gouvernement. Une critique similaire a été formulée à l'égard de l'intervention consécutive au typhon Haiyan aux Philippines (2013-2014) ;

b) Les analyses du nombre de cas n'étaient pas assez détaillées. Les estimations du nombre de cas étaient certes parfois fondées sur les enquêtes SMART (Suivi et évaluation normalisés des phases des secours et de la transition), mais elles ne fournissaient qu'un aperçu très large des besoins, comme l'indique l'évaluation de l'intervention en réponse à la crise alimentaire et nutritionnelle dans le Sahel ;

c) Les consultations avec les communautés touchées présentaient des lacunes, p. ex., pendant la crise alimentaire au Sahel (2010-2011), suite au typhon Haiyan (2013-2014) et en République centrafricaine (2013-2015).

Bonne conformité avec les besoins humanitaires

28. Malgré ces lacunes, la majorité des évaluations pertinentes (18 sur 27) ont conclu que les réponses programmatiques de l'UNICEF étaient dans une très large mesure conformes aux besoins humanitaires. Toutefois, 9 des 27 évaluations ont identifié une programmation fondée sur les opportunités plutôt que sur les besoins. Au moins quatre situations d'urgence majeures sont concernées, couvrant la période de 2010 à 2016 : la crise au Sahel (2010-2011) ; la République centrafricaine (2013-2015) ; quelques éléments de l'intervention en réponse au typhon Haiyan en 2013 ; et la situation d'urgence régionale en République arabe syrienne (2011-2015).

29. Trois évaluations ont par ailleurs constaté des lacunes en matière de couverture. Lors des crises dans le nord du Yémen et au Sahel (2010-2011), les réponses programmatiques n'ont pas pris en compte tous les besoins qui relevaient de la compétence de l'UNICEF. Lors de l'épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest et centrale (2014-2015), l'intervention de l'UNICEF n'a pas traité rapidement ni adéquatement les conséquences humanitaires secondaires sérieuses d'Ebola sur la protection, l'état de santé général et l'éducation des enfants.

B. Justesse des stratégies ou de la conception utilisées pour l'action humanitaire de l'UNICEF

Résultats mitigés, mais volonté de s'adapter

30. Les stratégies ou la conception des programmes ont été jugées appropriées dans un peu moins de la moitié des évaluations qui portaient sur les interventions au niveau des pays ou des régions ; l'UNICEF a toutefois fait preuve d'une volonté et d'une aptitude à s'adapter en cas de nécessité. Par exemple :

a) L'application d'une intervention consistant en des aides en espèces et la distribution de bons lors de la sécheresse dans la Corne de l'Afrique en Somalie en 2011-2012, risque calculé qui a porté ses fruits : les marchés ont répondu et les habitants ont pu acheter les aliments nécessaires à des prix raisonnables ;

b) Au Pakistan, en réponse à une crise d'hygiène publique de grande ampleur à la suite des inondations de 2011, l'UNICEF a choisi une approche axée sur le développement en vue d'une modification des comportements à plus long terme, qui a répondu à des vulnérabilités sous-jacentes plus durablement que des secours à court terme ne l'auraient fait ;

c) Lors des crises dans le nord du Yémen (2010) et au Rwanda (2012-2013), des hypothèses incorrectes émises au début de l'intervention ont été rapidement corrigées en réponse à la réalité du terrain.

Cadres stratégiques ou conception lacunaires

31. Sur les 14 évaluations qui ont identifié des points faibles, la préoccupation principale était liée à un cadre stratégique limité ou absent dès le début de l'intervention. Par exemple :

a) En République centrafricaine, l'approche de l'UNICEF (en commun avec l'intervention plus large des Nations Unies)²¹ a été décrite comme étant réactive, une planification ad hoc en mode d'urgence, plutôt que comme étant fondée sur une vision stratégique avec des objectifs à moyen ou plus long terme ;

b) Lors de la crise régionale en République arabe syrienne, l'UNICEF n'avait pas de stratégie initiale pour lier l'analyse systématique de la situation et les évaluations des besoins et des vulnérabilités avec les décisions programmatiques.

32. Les évaluations ont également conclu que les hypothèses émises lors de la conception étaient souvent liées à de mauvaises évaluations des besoins. Par exemple, lors de l'intervention faisant suite au typhon Haiyan en 2013, l'action de l'UNICEF, qui a consisté à créer des écoles amies des enfants en tant que principale mesure de protection de l'enfance, était fondée sur l'hypothèse selon laquelle ces écoles étaient indubitablement la mesure de protection de l'enfance la plus appropriée en cas d'urgence. Cependant, l'évaluation a constaté que les communautés avaient exprimé des besoins et des priorités auxquels les écoles amies des enfants n'étaient pas une réponse appropriée.

C. Conformité de l'action humanitaire de l'UNICEF avec les priorités nationales

Bonne conformité avec les priorités nationales quand les circonstances le permettent

33. Douze des 18 évaluations qui ont porté sur la conformité de l'action humanitaire de l'UNICEF avec les priorités nationales ont conclu que l'action humanitaire de l'UNICEF était conforme aux priorités nationales, quand les circonstances le permettaient. Ce résultat était en grande partie dû à un accent explicite mis sur la conformité lors de la conception, p. ex., suite au séisme au Népal et au typhon Haiyan. En Turquie, la conformité a été facilitée par une appropriation nationale forte de l'intervention humanitaire déployée en réponse à la crise régionale en République arabe syrienne.

34. Six évaluations ont identifié des points faibles, découlant principalement de deux lacunes :

a) Une prise en considération insuffisante des systèmes locaux, p. ex., la création d'écoles amies des enfants aux Philippines suite au typhon Haiyan et en Jordanie en faveur des enfants syriens réfugiés, qui se sont trouvées en concurrence avec les écoles ou les institutions de prise en charge de la petite enfance locales ;

²¹ Évaluation humanitaire interorganisations, République centrafricaine, 2016.

b) La dissociation des liens avec les politiques ou mécanismes nationaux pertinents, en particulier ceux qui étaient institutionnellement faibles, p. ex., les systèmes nationaux de sécurité alimentaire et de nutrition lors de la crise au Sahel ou, plus récemment, les priorités nationales de renforcement des systèmes de santé, qui se sont trouvés dépassés pendant la crise d’Ebola.

D. Conformité de l’action humanitaire de l’UNICEF avec les principes internationaux fondamentaux

Données probantes limitées et difficultés liées au contexte concernant la conformité avec les principes humanitaires internationaux et les Principaux engagements pour les enfants dans l’action humanitaire

35. Les trois seules évaluations ayant porté sur les principes humanitaires internationaux de neutralité, d’impartialité, d’indépendance et d’humanisme²² ont soulevé des dilemmes familiers. Elles pointent vers les difficultés de l’UNICEF concernant la nécessité d’aligner son intervention sur celle des autorités nationales, tout en satisfaisant les besoins des populations touchées. Des évaluations des interventions de l’UNICEF au Népal et en République arabe syrienne expriment cette préoccupation, de même que l’évaluation du rôle de chef de file sectoriel de l’UNICEF.

36. Seules 10 évaluations sur 30 ont évalué de manière systématique les Principaux engagements. Trois d’entre elles²³ ont constaté que l’action humanitaire de l’UNICEF était bien conforme aux Principaux engagements, tandis que les sept autres ont trouvé des résultats mitigés ou des lacunes. Elles plaident toutes les sept pour une plus grande contextualisation des Principaux engagements en fonction des différents types d’urgences auxquels l’UNICEF et d’autres acteurs internationaux sont confrontés, y compris : les crises à évolution lente ; les crises assorties d’une forte dimension de protection, comme la crise régionale en République arabe syrienne ; les urgences prolongées ; ou les urgences de santé publique, comme l’épidémie d’Ebola.

E. Performance de l’action humanitaire de l’UNICEF par rapport aux cibles fixées

Performance mitigée dans l’obtention des résultats finaux

37. Comme dans la synthèse de 2013, la moitié environ des évaluations de l’action humanitaire de l’UNICEF contenaient des preuves solides des résultats obtenus. Les objectifs de l’UNICEF et/ou les produits et résultats cibles des interventions ont aussi été remplis ou dépassés dans la moitié des évaluations, les autres concluant à une performance modérée ou mitigée. La plupart des évaluations ont rendu compte des produits cibles, en appliquant des indicateurs de suivi de la performance humanitaire, et 13 d’entre elles ont indiqué que les produits cibles avaient été atteints ou dépassés.

38. Certaines évaluations ont constaté une réussite globale positive par rapport aux objectifs, mais une performance mitigée au sein de divers domaines programmatiques.

²² Voir <http://www.unocha.org/sites/dms/Documents/120103OOM%20-%20Humanitarian%20Principles%20-%20French.pdf>.

²³ L’intervention faisant suite au séisme au Népal, la fourniture d’une aide psychosociale aux enfants syriens en Jordanie et l’intervention d’urgence de la Division des approvisionnements de l’UNICEF.

Par exemple, dans l'intervention consécutive au typhon Haiyan, les interventions relatives à l'eau, l'assainissement et l'hygiène (EAH), à l'éducation et à la santé ont présenté de bons résultats par rapport aux cibles fixées, mais les initiatives de nutrition et de protection de l'enfance ont éprouvé des difficultés à respecter leurs cibles, en partie à cause d'une surestimation du nombre d'enfants à atteindre, et du défaut d'ajustement ultérieur du nombre de cas.

Progrès considérables au niveau des résultats

39. Des évaluations ont également enregistré quelques progrès considérables au niveau des résultats, découlant soit directement d'une intervention de l'UNICEF (attribution) soit du rôle significatif joué par les interventions de l'UNICEF (contribution). Par exemple :

a) La réduction de la prévalence des maladies et la prévention d'infections ultérieures en Haïti en 2013 ; pendant l'intervention en réponse au typhon Haiyan en 2013 ; et dans les interventions en Somalie (2011), face à Ebola (2014-2015) et au Népal (2015) ;

b) La modification des comportements des communautés due à l'intervention contre la maladie à virus Ebola ;

c) Le retour des enfants dans leurs familles et la reprise de la scolarisation des enfants après le séisme au Népal (2015) ;

d) La libération des enfants et la réunification dans le cadre de plusieurs interventions de protection de l'enfance dans des situations d'urgence.

F. Capacités nationales et locales renforcées par l'action humanitaire de l'UNICEF

Des résultats solides en matière de renforcement des systèmes

40. L'une des réussites principales de l'action humanitaire de l'UNICEF, identifiée aussi bien dans la synthèse de 2013 que dans celle de 2017, a été le renforcement réussi des systèmes nationaux et locaux de préparation et de réponse aux situations d'urgence. Des gains de capacités au niveau national dus aux interventions de l'UNICEF ont été identifiés dans 10 évaluations, et des améliorations au niveau local dans 12 évaluations. Deux facteurs principaux ont permis ces réussites : a) l'intégration d'une approche solide de renforcement des systèmes dès le début, p. ex., en République centrafricaine et au sein du Programme pour la consolidation de la paix, l'éducation et le plaidoyer ; et/ou b) l'adoption d'approches proactives pour soutenir l'appropriation nationale des initiatives, p. ex., au Népal et dans le nord du Yémen.

41. Quinze évaluations ont conclu que les résultats attendus n'avaient pas été atteints, notamment pour les raisons suivantes :

a) Faiblesses techniques dans la conception de l'intervention ;

b) Couverture limitée, en particulier pour les interventions relatives à la nutrition, à l'EAH et à l'éducation, l'UNICEF n'ayant pas toujours travaillé pas dans tous les domaines présentant des besoins ;

c) Des cibles trop ambitieuses, comme en République arabe syrienne, où la mise en œuvre dépendait également de la capacité des partenaires ;

d) L'atteinte de résultats à court terme, mais avec des effets à long terme limités, p. ex., les écoles amies des enfants aux Philippines (2014) et au Libéria (2013) ;

e) La nécessité d'une approche plus structurée, moins ponctuelle, de la collaboration avec les gouvernements, p. ex., aux Philippines pendant le typhon Haiyan et lors de la crise régionale en République arabe syrienne.

G. Rapidité de l'intervention humanitaire de l'UNICEF

Des facteurs externes ont entravé la rapidité de l'intervention

42. Les facteurs externes qui ont entravé la vitesse de l'intervention de l'UNICEF (et de la communauté internationale) incluent des déclarations nationales et internationales tardives de crises à évolution lente, comme le conflit régional en République arabe syrienne, et la reconnaissance tardive des urgences par d'autres acteurs internationaux clés, comme dans la crise d'Ebola en Afrique de l'Ouest. Le manque de financement, les retards de financement par les donateurs et l'absence de mécanismes de mise en commun des ressources financières ont aussi limité la rapidité des interventions sur le terrain.

La performance mitigée concernant la rapidité des interventions persiste

43. Les synthèses de 2013 et de 2017 ont toutes deux conclu à des résultats mitigés en matière de rapidité de l'intervention humanitaire de l'UNICEF. Sept des 22 évaluations analysées en 2017 ont jugé que l'intervention globale était rapide. Les POSS révisées de niveau 2 et 3 ont été un facteur majeur en la matière, avec des avantages – appliqués à l'ensemble des interventions d'urgence – tels que :

- a) Le déploiement rapide des équipes d'intervention immédiate ;
- b) L'accélération des processus de mobilisation des ressources humaines et de recrutement ;
- c) Des processus d'achat rapides ;
- d) L'accélération d'autres exigences administratives.

44. Toutefois, sept évaluations ont trouvé que certains membres du personnel étaient réticents à appliquer les nouvelles POSS, en particulier au regard des risques liés à la responsabilité financière découlant des Accords de coopération au titre des programmes (PCA) conclus avec les partenaires. Cette réticence a retardé de jusqu'à cinq mois le traitement d'accords pendant la catastrophe causée par le typhon Haiyan, l'urgence régionale en République arabe syrienne et la crise en République centrafricaine.

45. Les interventions plus lentes que nécessaires, constatées dans 15 des 22 évaluations, étaient principalement liées à une évolution lente qui a gagné en rapidité, comme dans l'intervention régionale en République arabe syrienne, ou au retard enregistré par une situation à évolution rapide une fois l'intervention immédiate engagée, p. ex., dans les interventions liées au séisme à Van et Erzurum en Turquie (2011) et à la crise au Mali (2012).

H. Rentabilité de l'intervention humanitaire de l'UNICEF

Des coûts raisonnables par rapport à l'intervention

46. Pour les 14 évaluations humanitaires qui disposaient d'informations, la majorité (10 sur 14) ont conclu que les coûts étaient raisonnables par rapport à l'intervention. Les évaluations ont identifié quelques efforts louables pour améliorer l'efficacité, comme en Jordanie, où les coûts de l'aide psychosociale par enfant ont été réduits de près de moitié. Les deux évaluations qui ont porté sur la rentabilité des transferts d'espèces lors de situations d'urgence (séisme au Népal et Somalie) ont conclu à des niveaux élevés de rentabilité.

Points faibles découlant du contexte

47. Les points faibles en matière de rentabilité étaient propres au contexte, notamment des solutions d'assainissement coûteuses pendant l'épidémie de choléra en Haïti et des coûts de transaction élevés auprès des partenaires d'exécution pendant l'intervention faisant suite au typhon Haiyan.

I. Connexion des interventions de l'UNICEF avec d'autres opérations de l'UNICEF dans le pays

Suspension des programmes de pays existant pour répondre aux urgences

48. En vertu des procédures d'urgence de niveau 2 et 3 de l'UNICEF, en cas de crise soudaine, les programmes de pays peuvent être suspendus afin d'affecter les ressources aux besoins immédiats. Toutes les urgences soudaines évaluées dans le présent rapport de synthèse (le typhon Haiyan et les séismes en Haïti et au Népal) ont conduit à la suspension des programmes de pays existant de l'UNICEF.

Faibles liens entre les interventions d'urgence et les programmes de développement

49. Dix évaluations ont porté sur les liens avec les opérations dans le pays. Neuf d'entre elles ont constaté une absence de lien entre les interventions d'urgence et les programmes de pays (souvent axés sur le développement), p. ex., en République centrafricaine et suite au typhon Haiyan. Dans ces situations, les rôles du personnel du bureau de pays n'avaient pas été précisés et ont parfois été outrepassés pendant l'intervention d'urgence, ce qui a compliqué la coordination sur le terrain, et laissé au bureau de pays une situation difficile une fois l'urgence terminée.

J. Étendue des liens entre l'action humanitaire de l'UNICEF et la transition

Des facteurs externes ont entravé les liens avec la transition et la résilience

50. Les évaluations ont identifié un éventail de facteurs externes qui ont entravé la planification de la transition et de la résilience, y compris : a) un manque de financement externe pour les efforts de relèvement après l'urgence, p. ex., dans la crise en République centrafricaine et la crise d'Ebola ; b) l'incapacité à « rediriger » les flux de financement des donateurs des activités de développement vers l'urgence et inversement ; et c) des orientations stratégiques imprécises sur le relèvement rapide

et la transition dans les Principaux engagements, comme l'a montré l'évaluation du séisme au Népal.

Des possibilités d'amélioration pour lier l'intervention d'urgence à la transition

51. Globalement, 17 évaluations sur 20 ont conclu que l'UNICEF n'avait pas encore réussi à intégrer les liens avec la transition, même lors des crises les plus récentes, comme la crise régionale en République arabe syrienne et l'épidémie d'Ebola. Les enseignements identifiés par les évaluations incluent :

- a) L'importance de la préparation, et en particulier la capacité à réorienter la programmation et les capacités des activités de développement vers l'urgence et inversement ;
- b) Lorsqu'il existe des plans, la nécessité d'une cohérence globale, avec des variations parmi les plans sectoriels ;
- c) La nécessité de saisir les occasions de favoriser le changement social ;
- d) La nécessité de participer aux évaluations et à la planification nationales visant le relèvement et la reconstruction ;
- e) L'importance de passer de l'urgence à la transition dès que les circonstances le permettent ;
- f) Le besoin de précisions concernant le processus de sortie des procédures d'urgence et des procédures associées, comme le retrait de l'équipe d'intervention immédiate.

K. Intégration de l'action humanitaire de l'UNICEF dans l'ensemble des secteurs

Intégration limitée de l'action humanitaire

52. La structure en sections programmatiques distinctes de l'UNICEF, qui reflète la division sectorielle des Principaux engagements, ne favorise pas les liens intersectoriels. Seules deux des évaluations analysées ont conclu à des interventions bien intégrées et trois ont relevé des améliorations progressives au fil du temps. La faiblesse de l'intégration était principalement due à :

- a) Des évaluations des besoins qui ne sont pas assez globales pour établir la base d'une intervention mieux intégrée ;
- b) Un manque de planification et de préparation intersectorielles, y compris l'intégration des actions ayant des objectifs communs pour éviter les interventions axées sur l'offre, identifié dans 11 évaluations ;
- c) Un manque de coordination opérationnelle interne, identifié dans 11 évaluations, parfois en dépit d'une planification solide sur papier ;
- d) Des approches cloisonnées par secteur au bureau régional, qui influent aussi sur la mise en œuvre par les bureaux de pays.

L. Cohérence de l'action humanitaire de l'UNICEF avec celle de partenaires opérant dans le contexte humanitaire

La cohérence est fondamentale pour les modalités de fonctionnement de l'UNICEF

53. L'UNICEF est le chef de file ou co-chef de file sectoriel aux niveaux mondial et national pour les secteurs de l'EAH, de l'éducation et de la nutrition, et il est le principal responsable de la protection de l'enfance. La cohérence est donc une partie intégrante de ses modalités de fonctionnement.

Une cohérence solide avec les plans d'intervention stratégique et les plans gouvernementaux nationaux

54. Les évaluations ont conclu que la planification stratégique de l'UNICEF était pour l'essentiel cohérente avec les plans d'intervention stratégique au niveau national. Les partenariats les plus solides étaient ceux conclus avec les gouvernements ou les autorités nationales. En Turquie, par exemple, l'UNICEF a utilisé sa relation de travail étroite avec le Ministère de l'éducation pour contribuer à élargir l'accès à la composante relative à l'éducation de son intervention à des communautés d'accueil jusque-là inaccessibles. Pendant l'intervention consécutive au typhon Haiyan, l'UNICEF a signé des protocoles d'accord avec 40 administrations locales dans des zones touchées aux Philippines où l'organisation n'avait encore jamais œuvré.

Expérience mitigée en matière de partenariats avec d'autres organisations des Nations Unies, mais un encadrement sectoriel efficace

55. Les évaluations ont trouvé un certain nombre de points faibles concernant les partenariats avec d'autres organisations des Nations Unies. Ces faiblesses découlaient en partie d'un manque systémique de clarté concernant les rôles et responsabilités, p. ex., lors des phases initiales de l'intervention régionale en République arabe syrienne. L'encadrement sectoriel assuré par l'UNICEF à l'échelle nationale a été jugé globalement efficace, bien que les rôles à l'échelle régionale et mondiale ne soient pas toujours clairs.

Les organisations non gouvernementales sont principalement évaluées en tant que partenaires d'exécution

56. Les partenariats avec des organisations non gouvernementales ont généralement été considérés comme des partenariats d'exécution et examinés en lien avec l'activation des PCA. L'importance des partenariats pour le déploiement de personnel d'appoint dans le cadre de la préparation aux situations d'urgence est soulignée dans l'évaluation de l'intervention au Népal²⁴, qui a conclu qu'aucun PCA d'urgence ou prévoyant le déploiement de personnel d'appoint n'était en place.

Volonté de collaborer avec des partenaires non traditionnels

57. Plusieurs évaluations ont constaté une collaboration innovante avec des partenaires non traditionnels, y compris des comités pour la paix, des institutions religieuses et des groupes de médiation des conflits. La collaboration avec le secteur privé a été saluée dans les évaluations de l'intervention rapide en réponse aux

²⁴ Volker Huls (2017). Learning from humanitarian action: a synthesis of non-evaluative documents on UNICEF's humanitarian action from 2010-2016. Document interne non publié.

mouvements de population en République démocratique du Congo, et dans le cadre du programme de transfert en espèces d'urgence en Somalie.

Enseignements concernant les partenariats de l'UNICEF

58. Les enseignements recensés par les évaluations incluent :

a) La nécessité d'une stratégie explicite en matière de partenariats, plutôt que de recourir à une approche ad hoc, y compris concernant la façon dont les capacités du gouvernement ou des autorités nationales devraient être renforcées ou entretenues ;

b) La nécessité de prendre conscience, lors de la conclusion d'accords avec de grandes organisations internationales, que ces dernières agissent par le biais de partenaires d'exécution locaux, ajoutant un échelon administratif supplémentaire et induisant un degré de risque.

M. Intégration des questions transversales de l'UNICEF dans l'action humanitaire

Attention inégale portée à l'équité, à la protection et à la responsabilité à l'égard des populations touchées

a) Équité – La synthèse de 2013 a constaté qu'une attention inégale était portée à l'équité dans le cadre de l'action humanitaire de l'UNICEF, du fait de l'évaluation limitée des besoins. La synthèse de 2017 a tiré des conclusions similaires : 7 évaluations sur 17 ont constaté que l'action humanitaire de l'UNICEF était parvenue à intégrer les questions d'équité. Néanmoins, 10 évaluations ont constaté que la question pâtissait d'un manque d'attention systématique, entraînant une série de lacunes spécifiques en la matière, identifiées lorsque l'intervention de l'UNICEF a été évaluée dans son ensemble. Le genre (dans cinq interventions), l'âge (dans deux) et le handicap (dans six) ont été identifiés comme principales lacunes en matière d'équité ;

b) Protection – L'UNICEF a publié ses propres normes minimales de protection de l'enfance en situation d'urgence dans le cadre des Principaux engagements. Néanmoins, l'organisation dépend largement d'autres partenaires pour soutenir un environnement protecteur plus large²⁵. Les données probantes disponibles limitées ont conclu à un traitement inégal de la question. L'UNICEF a adopté une approche fortement proactive de la protection en République centrafricaine, mais cinq évaluations ont identifié des points faibles, y compris dans les interventions en réponse au séisme au Népal et à la crise des réfugiés syriens en Turquie ;

c) Responsabilité à l'égard des populations touchées – Les évaluations ont constaté que l'UNICEF n'avait pas encore systématiquement intégré les pratiques de responsabilité à l'égard des populations touchées dans son action humanitaire globale. Sur les 16 évaluations réalisées après l'adoption des engagements en matière de responsabilité à l'égard des populations touchées par le Comité permanent interorganisations, en décembre 2011²⁶, seules cinq ont conclu que l'UNICEF avait pleinement ou progressivement mis en œuvre ces engagements.

²⁵ Voir https://www.unicef.org/french/protection/57929_62178.html.

²⁶ Disponibles à l'adresse : <https://interagencystandingcommittee.org/accountability-affected-populations-including-protection-sexual-exploitation-and-abuse>.

N. Facteurs institutionnels ayant des effets sur l'action humanitaire de l'UNICEF

Facteurs institutionnels identifiés

59. La synthèse a identifié l'existence avérée de caractéristiques ou de systèmes institutionnels communs qui ont des effets positifs et négatifs sur l'action humanitaire de l'UNICEF. Ces facteurs sont résumés dans le tableau 2.

Tableau 2
Facteurs institutionnels

<i>Facteur</i>	<i>A soutenu</i>	<i>A limité</i>
Préparation aux situations d'urgence	Si existante, a soutenu les interventions, comme au Népal.	
Coordination région-pays	Les procédures de niveau 2 et 3 ont soutenu des interventions immédiates rapides, y compris un soutien du bureau régional.	Des interprétations différentes des POSS au niveau national ont parfois entravé l'efficacité et l'efficacité.
Encadrement/personnel/ressources humaines, y compris des mécanismes de déploiement rapide de renforts	Ont été soutenus par les procédures de niveau 2 et 3, qui ont permis, par exemple, l'établissement de fichiers régionaux pour le déploiement de renforts.	Fréquemment signalés comme une contrainte majeure, avec des manques de personnel importants lors de plusieurs interventions d'urgence.
Approvisionnement et logistique	Ont soutenu l'efficacité et l'efficacité des interventions.	Un suivi des utilisateurs finaux faible ou incohérent a été identifié.
Mesure de la performance de l'action humanitaire	A soutenu la cohérence de la mesure de la performance entre différents types d'interventions.	La mesure doit être plus spécifique au contexte, en particulier au vu des différents types d'urgences auxquels l'UNICEF est désormais confronté.
Communication et plaidoyer	Ont joué des rôles fondamentaux en matière de sensibilisation et de financement pour répondre aux crises, et ont aussi apporté une contribution considérable, par exemple, lors de la crise d'Ebola.	Le personnel est parfois en manque de capacités.

Preuves mitigées de l'attention portée à la préparation

60. La préparation est un engagement institutionnel en vertu des Principaux engagements. Dix évaluations commentent (explicitement ou implicitement) les questions de préparation. Trois ont conclu que l'UNICEF était bien préparé pour s'engager dans une action humanitaire. Lorsque la préparation a été jugée insuffisante (dans 7 évaluations sur 10), les enseignements sont notamment les suivants :

- a) Les plans de préparation doivent être actuels, régulièrement mis à jour, concrets et tangibles ;
- b) Les plans doivent pouvoir être facilement déployés à grande échelle, même dans les situations d'urgence majeures ;

- c) Les plans doivent aborder les relations et les modalités de travail avec les gouvernements partenaires ;
- d) Les PCA doivent inclure des clauses relatives aux situations d'urgence ;
- e) Les bureaux doivent disposer de personnel dédié responsable de la préparation et de la réponse aux situations d'urgence.

Solide coordination entre les bureaux de pays et les bureaux régionaux

61. Huit évaluations ont salué le rôle des bureaux régionaux de l'UNICEF en matière d'appui à la coordination interne de l'action humanitaire. Exemples de contributions spécifiques :

- a) Collecte de fonds conjointe ;
- b) Soutien en matière d'approvisionnement et de logistique ;
- c) Fourniture d'une capacité de déploiement de renforts ;
- d) Assistance technique générale ;
- e) Communication, plaidoyer et relations avec les donateurs ;
- f) Aide à la recherche et/ou partage d'enseignements.

Des progrès en matière de recrutement de personnel pour les situations d'urgence, mais des difficultés persistent

62. Dix-sept évaluations sur 30, ainsi que certains documents non évaluatifs²⁷, commentent l'encadrement, le personnel et les ressources humaines de l'UNICEF pour les urgences. De manière positive, des évaluations ont conclu que les POSS de niveau 2 ou 3 ont soutenu la mobilisation rapide de ressources humaines en renfort, comme au Sahel, lors du séisme au Népal et du typhon Haiyan, et en République centrafricaine. Un examen réalisé en 2012 du processus de recrutement accéléré a conclu que ce mécanisme était efficace pour déployer les bonnes personnes munies des bonnes compétences sur le terrain au bon moment.

63. Néanmoins, le recrutement rapide et pérenne de personnel pour les interventions d'urgence reste difficile. Des évaluations ont constaté :

- a) Une dépendance excessive envers les déploiements à court terme, limitant la mémoire institutionnelle dans les interventions au Yémen (2010), au Rwanda (2014), ainsi qu'en Turquie et en Jordanie (toutes deux évaluées en 2015) ;
- b) L'identification ad hoc des ressources humaines, p. ex., lors de la crise régionale en République arabe syrienne ;
- c) Un accent mis sur le personnel chargé de la programmation, au détriment des fonctions administratives et budgétaires, p. ex., dans l'intervention au Mali en 2013 ;
- d) Un recours insuffisant au personnel national en République centrafricaine pour la période 2012-2014 et aux Philippines en 2014.

²⁷ Huls. Learning from humanitarian action (voir la note de bas de page 24).

Des fonctions solides d'approvisionnement et de logistique soutenant une intervention efficiente

64. Huit évaluations commentent la capacité de l'UNICEF en matière d'approvisionnement et de logistique dans le soutien aux interventions humanitaires. Elles ont toutes constaté que cette capacité avait eu des effets positifs sur la rapidité de l'intervention, les fournitures étant correctement planifiées, prépositionnées et mobilisées à temps conformément aux plans d'intervention. La faible fréquence du suivi des utilisateurs finaux des fournitures demeure une préoccupation, bien que seules 5 des 30 évaluations aient évalué cette question. Parmi ces cinq évaluations, seules les conclusions de l'évaluation de l'intervention régionale en République arabe syrienne étaient positives, les quatre autres ayant identifié des lacunes ou des déficits concernant le suivi des utilisateurs finaux.

Nécessité de réviser les systèmes de mesure des résultats et de compte rendu pour les situations d'urgence

65. Depuis le séisme en Haïti en 2011, l'UNICEF a investi dans un système institutionnel de suivi de la performance humanitaire, qui établit un ensemble d'indicateurs communs liés aux Principaux engagements, harmonisant les comptes rendus sur les avancées dans différentes situations d'urgence. Malgré quelques progrès importants, sur les 24 évaluations pertinentes, seules 4 ont jugé le travail de l'UNICEF de manière positive, les 20 autres ayant identifié des difficultés. Des évaluations ont signalé une difficulté toute particulière concernant les indicateurs standard de suivi de la performance humanitaire, plaidant en faveur d'une plus grande adaptabilité au contexte pour mieux refléter les différentes situations d'urgence. En particulier, les évaluations des interventions au Népal et en République centrafricaine et du rôle de l'UNICEF en tant que chef de file sectoriel ont conclu que l'approche du suivi de la performance humanitaire était trop rigide ou formelle pour s'adapter aux circonstances changeantes sur le terrain. Dans le cas de la crise d'Ebola, l'approche du suivi de la performance humanitaire a été jugée inappropriée pour les urgences sanitaires²⁸.

66. Les systèmes de suivi utilisés pour évaluer les progrès par rapport aux indicateurs de suivi de la performance humanitaire ont aussi été jugés insatisfaisants. Des évaluations ont constaté que ces systèmes étaient :

- a) Incomplets ou irréalistes dans certains contextes, p. ex., l'intervention en réponse aux inondations au Pakistan (2013) ou la crise alimentaire au Sahel (2010) ;
- b) Mis en œuvre de façon incohérente, p. ex., dans l'intervention au Rwanda (2014), suite au séisme à Van et Erçis en Turquie (2015) et pendant l'épidémie d'Ebola (2014-2015) ;
- c) Trop centralisés, p. ex. à Manille pendant l'intervention consécutive au typhon Haiyan (2014), ou opérant en parallèle dans différents secteurs, p. ex. suite au séisme au Népal (2015) ;
- d) Problématiques pour les partenaires, p. ex., le programme d'écoles amies des enfants aux Philippines (2014) et l'intervention en réponse aux inondations au Pakistan (2013).

67. Collectivement, ces défaillances ont entraîné des failles en matière de responsabilité, limité la capacité de l'UNICEF à rendre compte de la performance et

²⁸ Un examen du Système de suivi de la performance humanitaire a été mené (en cours d'élaboration au moment de la rédaction du présent document).

nui à sa capacité à présenter des arguments clairs, étayés par des données, pour obtenir un appui.

Communication et plaidoyer soutenant l'intervention d'urgence

68. Quatorze évaluations sur 30 ont salué la communication et le plaidoyer de l'UNICEF pendant les urgences, qui ont joué un rôle d'appui considérable, notamment pour les processus. Par exemple : la crise au Sahel, lors de laquelle les réseaux sociaux ont servi au plaidoyer ; et la crise régionale en République arabe syrienne, lors de laquelle les efforts de plaidoyer ont contribué à faire respecter les droits de l'enfant. Pendant la crise d'Ebola, l'utilisation des approches de communication pour le développement a permis des progrès substantiels en matière de modification des comportements des communautés.

VI. Conclusions

69. Globalement, la synthèse de 2017 des 30 évaluations de l'action humanitaire dresse le portrait d'une organisation qui a considérablement évolué depuis sa difficile expérience d'apprentissage en Haïti en 2010. De nouvelles procédures ont été mises en place, de nouvelles méthodes de travail ont été élaborées et des enseignements ont été tirés et partagés. Les réformes du système humanitaire plus large, dans lesquelles l'UNICEF a joué un rôle important, sont reflétées dans les améliorations de la pratique institutionnelle et opérationnelle.

70. Conformément à son éthique fondamentale d'action sur le terrain pour les enfants pendant les situations d'urgence, des évaluations ont conclu que les interventions humanitaires de l'UNICEF étaient pour l'essentiel pertinentes et conformes aux besoins humanitaires. La programmation est également fortement alignée, quand cela est possible, sur les interventions, les priorités et les plans nationaux.

71. Les évaluations ont conclu que l'UNICEF prenait ses responsabilités en tant qu'acteur humanitaire au sérieux, en participant à des réponses conjointes à des situations d'urgence et en donnant la priorité aux partenariats, bien que ses liens avec les gouvernements ou les autorités nationales soient plus forts que ceux avec les organisations des Nations Unies partenaires. L'UNICEF a également noué de nouvelles relations pragmatiques, par exemple avec des groupes confessionnels et religieux, lorsque ceux-ci promettent des bénéfices humanitaires tangibles.

72. Globalement, les évaluations ici documentées montrent quelques résultats importants pour les enfants confrontés aux conflits et aux crises. L'UNICEF a contribué à la réduction de la transmission des maladies, à la prévention de la faim et de la sous-nutrition, et a fourni un approvisionnement en eau salubre et une éducation à de nombreux enfants vulnérables. L'organisation a protégé des enfants dans des environnements à haut risque et a renforcé la capacité des acteurs locaux et nationaux dans des situations de crise humanitaire.

73. Toutefois, des points faibles récurrents persistent dans l'action humanitaire de l'UNICEF, dont la plupart sont aussi reflétés dans le rapport de synthèse de 2013. Les domaines spécifiques dans lesquels des améliorations sont nécessaires, identifiés par les évaluations, sont les suivants :

a) Les évaluations des besoins des populations touchées, même dans des conditions accessibles, sont parfois incomplètes ou trop générales. Par conséquent, une programmation fondée sur les opportunités, plutôt que sur les besoins, persiste ;

b) Les stratégies et la conception des programmes sont parfois lacunaires, entraînant l'adoption d'une approche réactive plutôt que proactive liée à des facteurs comme une préparation limitée, des cadres stratégiques inadaptés (court terme/moyen terme) et/ou de mauvaises évaluations des besoins ;

c) Les engagements en matière de responsabilité à l'égard des populations touchées n'ont pas été pleinement appliqués ou pris en compte, y compris la Norme humanitaire fondamentale de qualité et de redevabilité et les engagements plus larges en faveur d'approches coordonnées pour une action humanitaire axée sur les personnes ;

d) Les POSS de niveau 2 et 3 ont certes soutenu des interventions rapides lors de crises soudaines, mais n'ont pas permis de clarifier les synergies entre les efforts de développement en cours des programmes de pays et les activités d'intervention d'urgence. Les équipes de pays se sont alors trouvées, au mieux, dans l'incertitude quant à leur rôle et, au pire, privées de leurs fonctions ;

e) La cohérence interne reste limitée, avec une approche très axée sur les secteurs qui entrave l'efficacité et limite les résultats sur le terrain.

74. L'UNICEF a montré qu'il respectait consciencieusement les principes humanitaires internationaux. Cependant, les évaluations illustrent aussi les difficultés et les tensions auxquelles sont confrontés les acteurs internationaux qui travaillent dans des environnements de gouvernance complexes tout en s'efforçant de garantir leur impartialité et leur indépendance. Une position et une logique plus explicites dans des contextes d'opération spécifiques bénéficieraient ici à l'UNICEF. De même, les Principaux engagements et les indicateurs de suivi de la performance humanitaire soulignent la nécessité de cadres institutionnels adaptables prenant en compte les spécificités du contexte.

75. Des évaluations ont conclu que l'UNICEF travaillait encore à établir des liens clairs entre les interventions humanitaires et celles relatives au développement. L'application des POSS de niveau 2 et 3 a eu un impact positif élevé sur la rapidité des interventions. Leurs implications pour les programmes de pays existants et pour la progression vers un retrait progressif ou la planification solide de la transition restent cependant à préciser.

76. Des évaluations ont trouvé des preuves d'une approche plus disposée à la prise de risques et d'une ouverture à l'innovation et à l'expérimentation. Toutefois, les nouvelles procédures disponibles pour alléger les charges administratives ne sont pas toujours appliquées par le personnel. Une culture de confiance dans leur application opérationnelle doit encore être mise en place.

77. Enfin, dans son action humanitaire pratique, l'UNICEF n'a pas toujours adopté une approche proactive. Des questions comme la préparation, la planification de la transition et la mise en œuvre de la responsabilité à l'égard des populations touchées n'ont pas toujours suivi les mutations à l'échelle mondiale. Bien que, stratégiquement, l'UNICEF soit à la tête de l'essentiel du débat humanitaire dans ses domaines d'expertise, jouant des rôles directeurs dans le système sectoriel et d'autres forums mondiaux, les évaluations dressent le portrait d'une organisation qui évolue en réponse aux changements mondiaux, plutôt qu'en les anticipant.

VII. Recommandations

78. À partir des données probantes tirées de ces 30 évaluations de l'action humanitaire, le présent rapport de synthèse formule sept recommandations pour l'avenir. Elles ont pour but d'aider l'UNICEF à améliorer son action humanitaire et à répondre de manière plus efficace et efficiente aux besoins des enfants vulnérables qu'il sert.

1 Mettre en place des exigences d'évaluation plus rigoureuses

L'UNICEF a recueilli une quantité de données considérable sur son action humanitaire (76 évaluations effectuées depuis 2010). Sa politique d'évaluation établit que des évaluations de l'action humanitaire « sont généralement entreprises ». Pourtant, en dépit de l'existence d'un ensemble de déclencheurs institutionnels, les évaluations ne sont pas réalisées systématiquement et leur couverture demeure irrégulière, notamment pour les crises de niveau 1.

Action 1.1 L'UNICEF doit envisager de définir des déclencheurs plus explicites relatifs à l'évaluation de son action humanitaire. Ceux-ci doivent être établis clairement par le Bureau des programmes d'urgence en accord avec le Bureau de l'évaluation. L'évaluation peut porter sur les aspects suivants : a) les dépenses (p. ex., mettre en œuvre l'engagement, énoncé dans la politique d'évaluation actuelle, qu'une évaluation sera généralement entreprise pour chaque résultat/réalisation d'une composante du programme lorsque les dépenses ont atteint 10 millions de dollars) ; b) la durée de la crise (p. ex., une intervention sur deux ans) ; c) son importance stratégique pour le bureau régional ; d) son potentiel en termes d'enseignements plus généraux pour l'organisation.

2. Intégrer les besoins dans la conception

Il est apparu que l'action humanitaire de l'UNICEF était souvent insuffisamment fondée sur des évaluations des besoins, même lorsque celles-ci étaient réalisables. La conception des programmes doit être plus clairement liée aux besoins.

Action 2.1 La conception des programmes de l'UNICEF relatifs aux interventions humanitaires doit cartographier clairement les voies qui seront prises pour passer des besoins aux résultats escomptés, justifier les choix faits pour tester les hypothèses, et éviter les interventions orientées sur l'offre, tout en étant solidement axée sur les personnes (et leurs besoins changeants). Cet aspect doit être une composante fondamentale de l'orientation des programmes.

Action 2.2 Les stratégies et plans de suivi des résultats relatifs à l'action humanitaire doivent clairement axer l'évaluation des résultats sur la mesure des progrès accomplis en matière de réponse aux besoins identifiés et d'évaluation de l'adaptation à mesure que ces derniers évoluent.

Action 2.3 Dans le cadre du processus du « Grand Bargain », l'UNICEF doit inciter le système humanitaire à tirer les enseignements de l'expérience acquise dans la mise en œuvre des évaluations des besoins – y compris les difficultés liées à la méthode MIRA – et à examiner la nécessité d'investir dans des évaluations des besoins plus détaillées/approfondies.

Action 2.4 Conformément aux résultats du Sommet mondial sur l'action humanitaire, le principe de responsabilité à l'égard des populations touchées nécessite une approche plus proactive, cohérente et stratégique. Le respect des engagements pris doit représenter une exigence essentielle pour l'ensemble des interventions humanitaires de l'UNICEF, et non un simple avantage supplémentaire.

3. Créer un climat de confiance dans les procédures

Compte tenu de la nature hautement décentralisée de l'UNICEF, l'influence des orientations et procédures provenant du centre dépend des habitudes adoptées par la direction et le personnel des bureaux de pays. Les nouveaux protocoles et procédures, comme les POSS pour les crises de niveau 2 et 3, doivent s'accompagner d'un développement des capacités et de formations afin de créer une approche « ouverte à la prise de risques ».

Action 3.1 L'UNICEF doit conduire des sessions de formation et de sensibilisation du personnel et des partenaires sur l'importance d'appliquer les POSS de niveau 3 et 3 durant les crises humanitaires, notamment sur les engagements en faveur d'un traitement rapide des PCA. Parallèlement, la direction doit confirmer explicitement que leur mise en œuvre est exigée dans le cadre des procédures institutionnelles relatives à l'action humanitaire. Le cas échéant, toutes les évaluations doivent déterminer si les POSS ont été mises en œuvre conformément aux exigences.

Action 3.2 L'UNICEF doit informer ses partenaires de ses engagements pris à l'égard d'un traitement rapide des PCA dans le cadre de ses POSS de niveau 2 et 3. Parallèlement, il doit expliquer aux partenaires les mécanismes par lesquels ils peuvent lui demander des comptes dans l'éventualité où ces engagements ne seraient pas tenus.

4. Intensifier l'approche visant à prendre en compte les risques durant la phase de programmation dans le cadre du programme de localisation

La structure décentralisée de l'UNICEF implique qu'il bénéficie d'un vaste corps de personnel et de partenaires nationaux, ce qui lui confère la capacité fondamentale de préparer son action humanitaire d'un point de vue local. Conformément aux engagements pris au titre du « Grand Bargain », la préparation et l'identification des risques doivent être abordées sous cet angle. Les actions spécifiques comprennent :

Action 4.1 Planification – Tous les descriptifs de programme de pays pertinents doivent inclure explicitement une analyse des risques politiques, climatiques et liés à la vulnérabilité, ainsi que tout autre risque, et évaluer la probabilité de retour à une situation d'urgence. Cette mesure implique d'accompagner l'analyse d'une intégration opérationnelle de la capacité à réorienter l'action si la situation le requiert, dans le cadre de la programmation tenant compte des risques.

Action 4.2 Renforcement des capacités locales – L'UNICEF doit créer un corps de premiers intervenants parmi les partenaires à l'échelle nationale, afin que les interventions des programmes de pays axées sur le développement puissent être adaptées en mesures d'urgence selon les besoins.

Action 4.3 Capacité d'adaptation – L'UNICEF doit s'assurer que tous les PCA prévoient une marge d'adaptation aux interventions d'urgence, dans le cadre des mesures de préparation.

5. Réviser les Principaux engagements qui, tels qu'ils sont actuellement formulés, ne reflètent pas la nature changeante des crises humanitaires, et favorisent des interventions isolées, plutôt qu'intégrées

Action 5.1 Les Principaux engagements peuvent soit être révisés en vue de refléter les nouveaux enjeux des crises humanitaires, tels que les crises migratoires et les situations d'urgence sanitaire, tout en promouvant des réponses multisectorielles ; soit être actualisés en vue d'y inclure un addendum qui énumère les nouveaux enjeux, définit des objectifs de programmation intégrée et fournit un cadre de suivi connexe.

6. Associer responsabilité et flexibilité

Le suivi des résultats de l'action humanitaire est un défi constant. Pourtant, les évaluations analysées ici ont mis en avant une marge considérable d'amélioration du suivi assuré par l'UNICEF concernant ses propres résultats dans les situations d'urgence, ce qui va dans le sens des efforts internes récents visant à renforcer le suivi de la performance humanitaire²⁹.

Action 6.1 L'UNICEF doit accélérer l'intégration du suivi de la performance humanitaire dans les systèmes nationaux de suivi, afin de veiller à ce que les indicateurs reflètent à la fois les besoins mondiaux en matière d'information et les réalités locales.

Action 6.2 Dans le cadre de son Système de suivi de la performance humanitaire, l'UNICEF doit accorder la priorité à l'augmentation du nombre d'indicateurs de résultat disponibles, afin de mieux refléter les changements qualitatifs des conditions de vie des populations touchées, conformément à ses engagements en matière de responsabilité.

7. Lier l'intégration des programmes au relèvement

Il est nécessaire de parvenir à une vue d'ensemble stratégique plus explicite et mieux définie de l'action humanitaire de l'UNICEF, qui soit fermement axée sur des objectifs de résilience et de transition. Cette démarche doit être liée aux Principaux engagements révisés.

Action 7.1 Une planification collective doit être mise en place dans l'ensemble des domaines de programme, la programmation multisectorielle devant être axée sur les mêmes objectifs prévus de résilience et de transition. Les cibles définies doivent être générales et avoir une portée d'ensemble, et non pas être limitées ou propres à un secteur.

Action 7.2 Les bureaux régionaux doivent assurer un engagement intersectoriel, et non programmatique, auprès des équipes de pays de l'UNICEF.

Action 7.3 L'UNICEF doit mieux définir sa stratégie relative aux crises prolongées, en établissant un lien clair avec la transition.

Action 7.4 La nécessité de plans de transition doit être clairement définie et intégrée dans les orientations institutionnelles, en reconnaissant différents types de situations d'urgence et la présence inévitable de crises prolongées. Toutes les interventions humanitaires doivent être conçues et mises en œuvre de façon à clairement prendre en compte les besoins changeants et les modalités de programme évolutives ; la transition doit devenir une composante centrale du cycle de programme³⁰ et de l'éthique humanitaires de l'UNICEF.

²⁹ Un examen complet du Système de suivi de la performance humanitaire mené en 2016, inclus dans la synthèse des activités non évaluatives, a également conclu que le suivi de la performance humanitaire est souvent considéré comme trop rigide, est fréquemment indépendant des systèmes nationaux de suivi et d'évaluation existants, et n'offre pas toujours des indicateurs appropriés. Les recommandations qui en ont découlé sont actuellement mises en pratique par l'UNICEF.

³⁰ Pour en savoir plus sur le cycle de programme humanitaire, voir le document de référence du Comité permanent interorganisations « Module de référence pour la mise en œuvre du cycle de programme humanitaire », disponible à l'adresse https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/20160225_hpc_reference_module.fr_0.pdf.

Annexe

Amélioration des interventions en cas d'urgence : synthèse des évaluations de l'action humanitaire réalisées par l'UNICEF sur la période 2010-2016

En raison de la place limitée, le texte du rapport indépendant intitulé « Towards improved emergency responses: synthesis of UNICEF evaluations of humanitarian action 2010-2016 » (Amélioration des interventions en cas d'urgence : synthèse des évaluations de l'action humanitaire réalisées par l'UNICEF sur la période 2010-2016) n'est pas inclus dans la présente annexe. Le rapport (83 pages) et un résumé du rapport (26 pages) sont disponibles sur le site Internet du Bureau de l'évaluation de l'UNICEF : https://www.unicef.org/evaldatabase/index_100819.html.
