



## Conseil économique et social

Distr. générale  
15 avril 2019  
Français  
Original : anglais

**Pour décision**

### Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration

Session annuelle de 2019

11-13 juin 2019

Point 8 de l'ordre du jour provisoire\*

## Évaluation de la couverture et de la qualité des interventions humanitaires de l'UNICEF dans des situations d'urgence humanitaires complexes

### Résumé\*\*

#### Résumé

En 2018, plus de 134 millions de personnes dans le monde ont eu besoin de protection et d'aide humanitaire internationale. En 2018, l'Organisation des Nations Unies (ONU) et ses partenaires ont mobilisé 25,2 milliards de dollars pour apporter une aide à 97,9 millions de personnes parmi les plus vulnérables<sup>a</sup>.

Le nombre de pays qui sont le théâtre d'affrontements violents a atteint son plus haut niveau depuis 30 ans. On estime que 535 millions d'enfants, soit un sur quatre, vivent dans des pays touchés par des conflits ou des catastrophes. Début 2018, près de 31 millions d'enfants ont été déplacés de force par la violence et les conflits. On compte parmi eux 13 millions d'enfants réfugiés et plus de 17 millions d'enfants déplacés à l'intérieur de leur pays<sup>b</sup>.

L'UNICEF, qui intervient dans les crises humanitaires depuis 1946, plaide en faveur de la protection des droits des enfants, répond aux besoins fondamentaux de ces derniers et s'efforce de leur permettre d'atteindre leur plein potentiel.

Depuis 2005, l'UNICEF fait face chaque année, en moyenne, à 300 situations humanitaires dans plus de 90 pays. En 2018, les crises telles que les conflits, les catastrophes naturelles ou les épidémies ont continué de saper les progrès accomplis en matière de développement et de bloquer la voie vers le développement durable<sup>c</sup>.

\* E/ICEF/2019/9.

\*\* 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).

Note : La version française du présent document a été établie dans son intégralité par l'UNICEF



Afin de répondre à la demande croissante d'aide dans le cadre de situations d'urgence multiples, simultanées, complexes et à grande échelle, l'UNICEF a consacré des ressources considérables à l'action humanitaire, leur montant passant de 600 millions de dollars en 2006 à près de 2,8 milliards de dollars en 2018<sup>d</sup>. L'UNICEF exécute ses programmes grâce à ses nombreux partenariats, notamment avec les gouvernements, la société civile, le secteur privé et les autres organismes des Nations Unies.

L'évaluation de la couverture et de la qualité des interventions humanitaires de l'UNICEF dans des situations d'urgence humanitaires complexes menée en 2018 comportait 11 études de cas nationales. Elle a révélé qu'en dépit de défis considérables, l'UNICEF faisait preuve de courage et de ténacité pour assurer la continuité de ses travaux dans des situations d'urgence humanitaires complexes. Dans toutes les études de cas présentées, l'UNICEF comptait parmi les principaux fournisseurs d'aide humanitaire et de protection, et œuvrait souvent dans des zones parmi les plus difficiles. Grâce à la très large couverture des interventions de l'UNICEF dans ces environnements, les activités humanitaires de l'organisation ont bénéficié à de nombreuses populations.

L'évaluation a permis de mettre en évidence les points à renforcer pour améliorer et faciliter la provision d'aide et de protection dans les situations d'urgence humanitaires complexes. En voici quelques-uns :

a) Les données concrètes dont dispose l'UNICEF sont souvent insuffisantes pour contrôler les aspects clés de sa pratique humanitaire. L'organisation n'a pas toujours accès aux informations et analyses nécessaires pour orienter ses activités humanitaires et assurer un suivi systématique de l'évolution du contexte au fil du temps, ce qui permettrait de garantir la pertinence continue de ses interventions ;

b) Selon l'évaluation, et sauf rares exceptions, lorsqu'il fallait choisir entre équité et couverture, la priorité a été donnée à la couverture. La mise en œuvre de programmes axés sur l'équité est moins rentable en raison des activités ou domaines de programmes supplémentaires souvent nécessaires dans ce cadre ;

c) Il manque fréquemment aux bureaux de pays de l'UNICEF une stratégie structurée de responsabilisation vis-à-vis des populations touchées, ainsi qu'un moyen simple de mesurer la satisfaction des communautés s'agissant de la couverture ou de la qualité de ses programmes. La fourniture d'une aide de qualité et justifiable peut accroître la capacité d'une organisation à s'assurer un accès sûr dans les situations d'urgence humanitaires complexes. Il est donc essentiel de bien connaître l'incidence des programmes ;

d) Afin d'optimiser la couverture et la qualité de ses programmes dans les situations d'urgence humanitaires complexes, l'UNICEF doit envisager une refonte de ses stratégies d'élaboration et de mise en œuvre de programmes intégrés, ainsi que de ses méthodes de diffusion, d'interprétation et de réponse aux politiques et procédures.

Le rapport présente ses conclusions et formule des recommandations visant à aider l'organisation à toucher les populations qui ont le plus besoin d'aide et sont les plus difficiles à atteindre.

Les éléments d'un projet de décision sont présentés dans la section VI.

<sup>d</sup> Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires, « Aperçu de la situation humanitaire mondiale 2018 », New York, 2018.

<sup>b</sup> UNICEF, « Pris pour cible », 2018. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.unicef.org/fr/pris-pour-cible>.

<sup>c</sup> UNICEF, *Action humanitaire pour les enfants en 2019*. Disponible à l'adresse suivante :

<https://www.unicef.org/fr/rapports/action-humanitaire-pour-les-enfants-en-2019-vue-densemble>.

<sup>d</sup> L'appel de 2018 était de 3,8 milliards de dollars. Au 10 décembre 2018, le montant du financement de cet appel avait atteint 1,85 milliard de dollars (soit 49 %). Il restait par ailleurs 919 millions de dollars à l'UNICEF sur son budget 2017.

## I. Contexte et objectif de l'évaluation

1. L'UNICEF, qui intervient dans les crises humanitaires depuis 1946, est responsable au niveau mondial de plaider en faveur de la protection des droits des enfants<sup>1</sup>, de répondre aux besoins fondamentaux de ces derniers et de leur permettre d'atteindre leur plein potentiel. Si l'ensemble des programmes de l'UNICEF s'appuient sur la Convention relative aux droits de l'enfant, ses interventions humanitaires se fondent sur les Principaux engagements pour les enfants dans l'action humanitaire. L'UNICEF a une responsabilité directe en tant qu'organisme chef de file pour la protection de l'enfance ainsi que pour les groupes sectoriels de l'eau, l'assainissement et l'hygiène (EAH) et de la nutrition, et doit rendre des comptes à ce titre. L'organisation partage également la codirection du groupe sectoriel de l'éducation avec Save the Children<sup>2</sup>.

2. L'évaluation couvre la période 2015-2018. Elle avait pour objectif l'analyse fiable et systématique de toute une série de contextes nationaux en vue de définir des solutions pratiques susceptibles d'aider l'UNICEF à améliorer la qualité et la couverture de ses interventions humanitaires. L'évaluation et ses conclusions devraient permettre de mieux maîtriser ce qui entrave et ce qui favorise la réussite d'actions humanitaires de qualité dans les situations d'urgence humanitaires complexes, ainsi que d'évaluer la mesure dans laquelle ces obstacles ont pesé sur les résultats de l'UNICEF et sur sa capacité à atteindre les populations touchées.

3. La première phase de l'évaluation comprenait trois études de cas pilotes, une mission sur le terrain (Nigéria) et deux études préliminaires (Pakistan et Ukraine). La seconde phase incluait quatre autres missions sur le terrain (Afghanistan, Philippines, République centrafricaine et Somalie) et quatre études préliminaires (Burundi, État de Palestine, Mali et République arabe syrienne).

4. L'évaluation se concentrait sur trois objectifs :

a) Mesurer, grâce à un échantillon de pays, la qualité et la couverture des programmes de l'UNICEF dans les situations d'urgence humanitaires complexes, notamment en identifiant les facteurs de réussite et les obstacles internes et externes ;

b) Définir les facteurs de réussite et les obstacles internes et externes influant sur la capacité de l'UNICEF à remplir sa mission de protection dans les situations d'urgence humanitaires complexes, y compris s'agissant du mécanisme de surveillance et de communication de l'information sur les violations graves commises contre des enfants en situation de conflit armé ;

c) Distinguer les bonnes pratiques et innovations améliorant l'action humanitaire et évaluer la possibilité pour l'UNICEF de les appliquer.

## II. Approche de l'évaluation

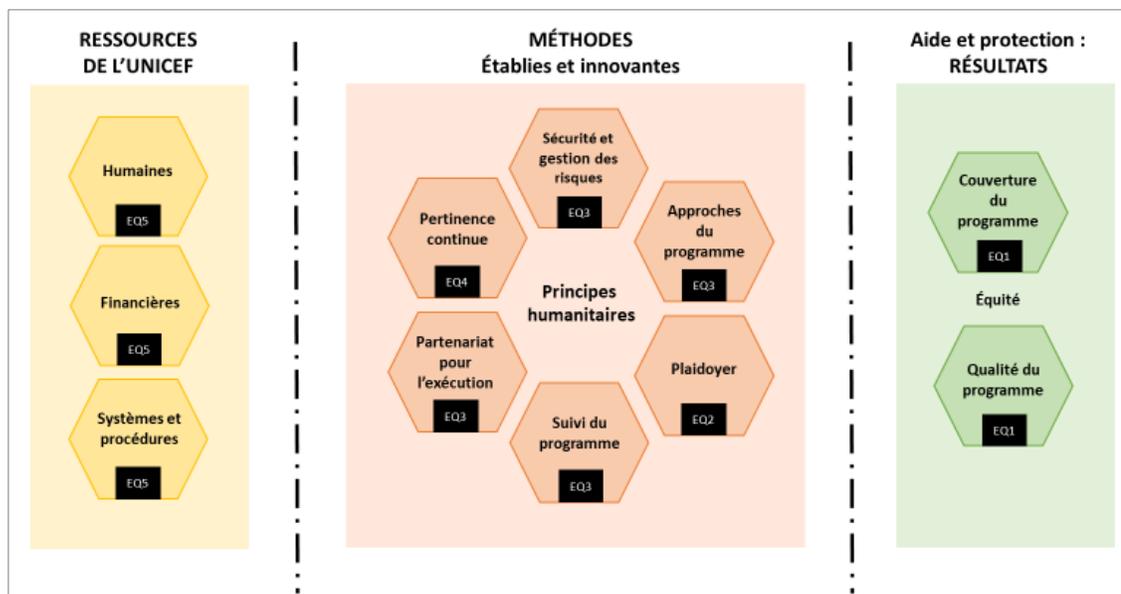
5. L'évaluation s'intéressant davantage aux solutions pratiques qu'à la théorie, un cadre analytique a servi à définir clairement les facteurs de réussite et les éléments essentiels pour améliorer la couverture et la qualité des interventions humanitaires. Ce cadre examine les résultats de l'UNICEF sous trois angles différents. Le premier est l'analyse des résultats de l'action humanitaire de l'UNICEF en matière de qualité et de couverture. Le second concerne les moyens d'arriver à ces résultats et les

<sup>1</sup> L'UNICEF s'occupe spécifiquement de signaler les cas de violations graves commises à l'égard des enfants dans les situations de conflit armé, dans le cadre du mécanisme de surveillance et de communication de l'information.

<sup>2</sup> Jusqu'en 2017, l'UNICEF codirigeait également les activités de lutte contre la violence sexiste, de concert avec le Fonds des Nations Unies pour la population.

stratégies adoptées dans différents contextes locaux, ainsi qu'au niveau mondial, pour soutenir les opérations de l'UNICEF dans les situations d'urgence humanitaires complexes. Cela inclut la façon dont l'UNICEF met en œuvre ses programmes, travaille en partenariat, mais aussi comment l'organisation encourage et tire parti de méthodes différentes d'amélioration de la qualité et de la couverture des programmes. Le troisième angle de l'évaluation considère les ressources de l'UNICEF – humaines, financières et procédurales – qui facilitent ou entravent les méthodes de travail.

Figure I  
Cadre analytique de l'évaluation



6. Au cours de cette évaluation, une approche mixte a été utilisée pour la collecte et l'analyse des données. Une analyse documentaire, des entretiens semi-directifs et des discussions de groupe ont permis de recueillir des données qualitatives. Des données quantitatives relatives à l'exécution des programmes et aux financements ont été collectées et analysées. Des entretiens ont été menés avec des informateurs clés au sein du personnel de l'UNICEF, d'organisations gouvernementales et non gouvernementales (ONG) partenaires et d'organismes des Nations Unies. Des discussions de groupe ont été organisées avec les communautés bénéficiant d'une aide financée par l'UNICEF.

7. À partir du cadre analytique, un tableau d'évaluation comprenant cinq grandes questions et seize sous-questions a été élaboré. Celui-ci a permis de faciliter l'analyse des résultats et a contribué à déterminer la façon dont les bonnes pratiques et les innovations sur le terrain ont influé sur la couverture et la qualité des programmes. Les cinq grandes questions sont :

a) Dans quelle mesure l'UNICEF parvient-elle à accroître équitablement la couverture et la qualité de son action humanitaire, et quelles sont les bonnes pratiques, leçons et solutions concrètes susceptibles d'améliorer les interventions de l'UNICEF ?

b) Comment l'UNICEF a-t-elle encouragé d'autres acteurs à améliorer la qualité et la couverture de l'action humanitaire ?

c) Quelles approches programmatiques et stratégies de partenariat l'UNICEF a-t-elle appliquées sur le terrain afin d'obtenir un accès fondé sur des principes et d'améliorer la couverture et la qualité de ses actions, et quelle a été leur efficacité ?

d) Dans quelle mesure l'intervention humanitaire de l'UNICEF est-elle pertinente et peut-elle s'adapter à la mouvance des besoins et priorités au fil du temps afin de le rester ?

e) Dans quelle mesure la gestion des ressources humaines et financières de l'UNICEF ainsi que ses systèmes et procédures favorisent-ils des interventions efficaces dans les situations d'urgence humanitaires complexes ?

### III. Principales conclusions

#### A. Résultats de l'UNICEF en matière d'équité concernant la couverture et la qualité de l'action humanitaire

8. Selon l'évaluation, la couverture de l'action de l'UNICEF dans les situations d'urgence humanitaires complexes est très étendue. Lorsque les financements, l'accessibilité et les capacités le permettent, l'UNICEF ne s'appuie sur sa responsabilité de prestataire qu'en dernier recours pour déterminer la couverture attendue. En dépit d'un manque de cohérence dans ses méthodes de mesure de la vulnérabilité, notamment des facteurs influant sur cette dernière, l'UNICEF privilégie souvent la collecte et l'analyse de données ventilées par sexe et par âge afin de guider son approche de l'équité. Les bureaux de pays s'efforcent de trouver un équilibre entre quantité de personnes atteintes et vulnérabilité de ces personnes : certaines populations affectées sont nombreuses et faciles à atteindre, mais en auraient moins besoin que d'autres, plus réduites, qu'il est plus difficile et coûteux d'atteindre. Ils n'ont toutefois pas élaboré de véritable stratégie en ce sens.

9. L'évaluation a également révélé que la qualité des programmes s'appuyait souvent sur les Principaux engagements pour les enfants dans l'action humanitaire, dont la pertinence est assurée grâce à une certaine adaptabilité aux différents contextes, en plus de respecter les normes de qualité mondiales. Il est en revanche plus difficile de déterminer la constance avec laquelle l'UNICEF respecte ces normes, car cela dépend de la fréquence à laquelle l'organisation peut se rendre sur place ainsi que des fonds et capacités dont elle dispose. Attester du respect des normes de qualité par l'UNICEF suppose que l'organisation assure son propre suivi et que celui-ci soit fiable et exhaustif, ce qui n'est pas toujours évident. Il est donc impossible de déterminer si l'UNICEF adopte de façon constante des approches programmatiques fournissant les services les mieux adaptés aux populations concernées, et de la meilleure qualité.

10. Selon l'évaluation, l'approche programmatique influe fortement sur l'équité de la couverture. Les programmes axés sur l'amélioration de la couverture et sur la satisfaction des besoins fondamentaux, comme les distributions ponctuelles ou le soutien périodique ne nécessitant pas une forte présence de l'organisation, ont permis de fournir une aide initiale essentielle aux communautés en situation de crise. Cependant, aucune approche commune ni directive n'ont été élaborées afin de favoriser la transition vers une présence plus appuyée ou une aide plus complète et plus durable. L'UNICEF ne supervise généralement pas de telles transformations, ce qui complique le suivi des modifications apportées aux approches programmatiques. Plus le personnel est expérimenté et compétent, plus il est susceptible de passer d'une

approche programmatique à une autre, en vue de garantir la meilleure qualité possible dans le contexte donné<sup>3</sup>.

## **B. Influence de l'UNICEF sur la qualité et la couverture de l'action humanitaire**

11. L'UNICEF défend avec acharnement la cause des enfants touchés par des conflits armés et privilégie souvent ses responsabilités en matière de suivi et de compte rendu, malgré les problèmes de ressources que cela pose. L'UNICEF a obtenu d'excellents résultats s'agissant de libérer les enfants enrôlés dans des groupes armés et de les accompagner ensuite au moyen de ses programmes. L'organisation a adopté une stratégie globalement pertinente de coopération avec les garants des droits de l'enfant, adaptée à la sensibilité des gouvernements, aux capacités des partenaires à repérer et signaler les violations, et à l'existence d'une présence intégrée des Nations Unies.

12. Forte de son statut d'organisation chef de file, l'UNICEF a amélioré la couverture et la qualité des interventions d'autres organismes dans des situations d'urgence humanitaires complexes. L'évaluation a mis en évidence les bonnes pratiques des pays s'agissant de repérer les lacunes en matière d'intervention humanitaire et de les corriger, de promouvoir des normes adaptées au contexte et de renforcer la capacité des partenaires à respecter ces normes. Il reste toutefois des points à améliorer. Les résultats de récentes évaluations interinstitutions viennent corroborer ceux exposés aux présentes s'agissant des inquiétudes quant à la véracité des données des évaluations sectorielles ainsi que des chiffres relatifs à la couverture et à la pertinence des systèmes de suivi sectoriel.

13. Selon l'évaluation, les résultats de l'UNICEF relatifs à ses activités de plaidoyer pour l'accessibilité ont été inégaux. Si les travaux de l'organisation en la matière sont salués au sein du système des Nations Unies, les ONG nationales et internationales partenaires se montrent en revanche plus critiques. Cela peut s'expliquer, entre autres, par le fait que les ONG et les organismes des Nations Unies n'ont pas les mêmes interlocuteurs, mais ces premières estiment que l'UNICEF travaille au renforcement de l'accessibilité davantage dans son propre intérêt que dans celui de ses partenaires. L'UNICEF pourrait véritablement s'imposer comme défenseur de l'accessibilité, notamment dans les contextes où ses connaissances et sa proximité avec les équipes humanitaires de pays et le gouvernement lui octroient un véritable pouvoir transformateur.

## **C. Approches programmatiques de l'UNICEF sur le terrain**

14. L'UNICEF s'appuie sur de nombreuses stratégies différentes pour aider les populations dans les situations d'urgence humanitaires complexes. Bien que les principes humanitaires soient au cœur des politiques et procédures de l'UNICEF, la compréhension et l'interprétation de ceux-ci par son personnel et ses partenaires varient. Le personnel de l'UNICEF a tendance à placer les principes humanitaires au-dessus des autres, ce qui est souvent interprété, à tort, comme l'offre d'un accès et d'une aide humanitaires à tout prix. Cependant, les principes plus complexes d'impartialité, de neutralité et d'indépendance sont tout aussi importants.

15. Il convient de veiller à ce que tout le personnel de terrain de l'UNICEF soit capable de s'appuyer sur l'ensemble de ces principes afin de prendre des décisions structurées en matière d'accessibilité. Il est également possible de renforcer les

<sup>3</sup> Des facteurs externes entrent également en jeu, notamment la sécurité, l'accessibilité, les capacités des partenaires et les financements.

capacités en matière de négociation avec les acteurs étatiques et non étatiques, sachant que ceux-ci sont souvent conduits par le personnel de terrain à des points de contrôle ou sur les sites des projets. Selon l'évaluation, l'UNICEF doit surtout s'engager davantage auprès de ses partenaires s'agissant des questions d'obtention et de maintien d'un accès fondé sur les principes susmentionnés.

#### **D. Pertinence continue de l'intervention humanitaire de l'UNICEF**

16. L'UNICEF s'appuie sur un éventail d'outils formels et de réseaux informels pour effectuer ses analyses contextuelles, bien que celles-ci soient souvent davantage axées sur la dimension stratégique que sur la dimension opérationnelle. Selon l'évaluation, le lancement du cadre d'accessibilité de l'UNICEF a encouragé une transition vers des procédures d'analyses contextuelles simplifiées et axées sur la dimension opérationnelle. Ce cadre est surtout utile pour déterminer et exploiter les possibilités d'accroître l'accessibilité et la couverture. Il est également possible pour l'UNICEF d'améliorer sa manière d'interagir avec les communautés. Le personnel de l'UNICEF estime toutefois qu'il est difficile, dans la pratique, d'appliquer ce cadre.

17. L'évaluation a mis en évidence une mauvaise maîtrise, sur le terrain, des moyens d'interaction régulière avec les communautés afin d'assurer la qualité et la pertinence des programmes ainsi que de connaître l'opinion des bénéficiaires de l'aide financée par l'UNICEF. Cela revêt une importance particulière compte tenu des synergies existant entre la qualité des programmes et l'acceptation par la communauté. Tenir compte de ces synergies constitue donc une stratégie essentielle en vue d'un accès effectif aux services humanitaires. L'évaluation a également souligné le besoin pour l'UNICEF de clarifier le rôle attendu de ses partenaires en vue de la satisfaction des aspirations de l'organisation et des obligations morales en matière de responsabilité envers les populations touchées.

#### **E. Incidences des ressources de l'UNICEF sur la couverture et la qualité de son action**

18. Selon l'évaluation, les systèmes et procédures de l'UNICEF sont très complets et, lorsqu'ils sont appliqués, extrêmement utiles pour le personnel impliqué dans les interventions humanitaires. Les données probantes révèlent toutefois également des incohérences s'agissant de l'interprétation et de l'application des procédures ainsi que de la décision de les simplifier dans certains cas. Cela concerne notamment les modalités de gestion des ressources humaines et les accords de coopération conclus au titre des programmes/descriptifs de programmes, lesquels étant susceptibles d'améliorer significativement la rapidité et la qualité des interventions de l'UNICEF si des procédures simplifiées sont appliquées. Des progrès plus importants ont été réalisés dans les domaines des achats, de l'approvisionnement et de la logistique. L'évaluation a présenté plusieurs exemples d'actions du personnel chargé de la logistique sur place, ou plus généralement de la Division des approvisionnements, qui ont renforcé la préparation ou permis l'acheminement de l'aide humanitaire en temps voulu.

### **IV. Conclusions**

19. L'évaluation a conclu que la mesure de la couverture et de la qualité des interventions humanitaires de l'UNICEF dans des situations d'urgence humanitaires complexes était importante aussi bien pour l'UNICEF et ses partenaires, que pour les populations qu'ils s'efforcent d'aider. Les données disponibles ne permettent cependant pas de la réaliser facilement. Elle a révélé qu'en dépit de défis considérables, l'UNICEF avait fait preuve, entre 2015 et 2018, de courage et de

ténacité pour assurer la continuité de ses travaux dans des situations d'urgence humanitaires complexes. L'évaluation a montré que les interventions humanitaires couvraient de nombreuses personnes parmi celles qui en avaient le plus besoin. Cependant, elle a aussi révélé que les données disponibles ne permettaient pas de déterminer de façon fiable et détaillée la proportion de besoins ayant été satisfaits, ni si l'organisation avait répondu aux plus urgents d'entre eux.

20. La collecte insuffisante de données, ainsi que la ventilation inadaptée et le manque de communication des informations connexes empêchent l'UNICEF de déterminer de manière fiable quelle couverture adopter en fonction des besoins, et si les programmes ciblent bien les populations qui en ont le plus besoin. L'UNICEF et plus largement l'ensemble des organismes humanitaires ne sont pas en mesure d'analyser correctement la couverture en raison de difficultés liées au contexte et de délais empêchant l'emploi de méthodes sophistiquées de collecte de données. Les estimations du nombre de personnes dans le besoin manquent de précision et ne tiennent pas compte des différents niveaux de vulnérabilité. Les déséquilibres entre a) la demande d'aide humanitaire ; b) l'approvisionnement humanitaire ; c) les priorités des donateurs ; et d) les mesures visant à réaliser des gains d'efficacité font pencher la balance vers une stratégie privilégiant la couverture au détriment de l'équité et de la qualité.

21. D'un point de vue institutionnel, plusieurs facteurs renforcent cette tendance : le fait que l'UNICEF se focalise davantage sur ses cibles plutôt que sur les populations dans le besoin ; la variabilité de ses effectifs ; et la pression institutionnelle, y compris découlant de son rôle d'organisme chef de file, en faveur d'interventions à grande échelle<sup>4</sup>. Dans la pratique, les résultats ont varié selon la manière dont les financements attendus, les capacités et les contraintes d'accessibilité étaient pris en compte dans la détermination des cibles, et aucune procédure de réajustement en fonction des fonds reçus n'était prévue.

22. Si l'UNICEF s'appuie systématiquement sur des normes de qualité pour orienter ses travaux, le respect de celles-ci dépend d'un certain nombre de facteurs internes et externes qui poussent l'organisation à privilégier les besoins des populations les plus visibles et les plus accessibles dans des situations d'urgence humanitaires complexes, quoiqu'à grande échelle. Dans les situations d'urgence humanitaires complexes, la couverture et la qualité des interventions dépendent de l'accessibilité des populations qui ont besoin d'aide et de protection, et dans ces contextes, elles sont presque toujours les plus difficiles et les plus coûteuses à atteindre. Il est souvent difficile, pour l'UNICEF, de se rendre sur place, notamment en raison de facteurs externes qu'il est parfois compliqué de surmonter.

23. Un certain nombre de facteurs internes, que l'UNICEF peut éliminer, influent également sur l'accessibilité. Il s'agit entre autres des disparités de connaissances et de compréhension du personnel s'agissant des principes humanitaires et de leurs compétences limitées en matière de négociation humanitaire, de résolution des dilemmes éthiques et d'interaction avec les communautés affectées par des crises. Comblé ces lacunes, surtout en ce qui concerne le personnel en contact avec la population, permettrait d'élaborer un cadre de référence et de définir les compétences nécessaires pour que l'UNICEF puisse obtenir de manière plus systématique un accès fondé sur les principes et le conserver. L'UNICEF pourrait également s'appuyer sur

---

<sup>4</sup> Au cours de l'évaluation, l'UNICEF a introduit une série de mesures initiales incluant une révision du processus relatif à l'action humanitaire pour les enfants et améliorant la formation et l'assurance de la qualité afin de clarifier le lien existant entre les cibles fixées et les populations dans le besoin.

sa bonne réputation et son large réseau pour militer davantage en faveur d'un accès fondé sur des principes.

24. Selon l'évaluation, le système de gestion de la sécurité des organismes des Nations Unies, censé permettre à l'UNICEF de demeurer sur place et d'exécuter ses programmes, est souvent inefficace. Il a notamment été mis en évidence que les relations de travail entre le Département de la sûreté et de la sécurité et l'UNICEF dépendaient souvent des personnes impliquées et du contexte, ce qui signifie qu'il n'y a aucune garantie de succès. L'UNICEF a donc dû continuer à mobiliser ses propres capacités en matière de gestion des risques de sécurité.

25. La présence intégrée des Nations Unies et une collaboration renforcée avec l'armée ou des groupes armés peuvent influencer sur la manière dont l'UNICEF est perçue, ce qui peut devenir une contrainte majeure dans les situations de conflit.

26. L'incidence du système de gestion de la sécurité des organismes des Nations Unies sur la couverture de l'UNICEF a beaucoup varié d'une étude de cas à l'autre, et dans certains contextes, ce système s'est révélé néfaste. Par ailleurs, les méthodes de travail constructives, les stratégies innovantes d'amélioration de l'accessibilité et les possibilités de négociations susceptibles de permettre à l'UNICEF de rester sur place pour exécuter ses programmes observées dans certains pays traduisent un manque de constance dans l'interprétation et l'application des procédures. Il est important, en cas de blocages, de recueillir toutes les informations connexes et de traiter le problème. Pour surmonter ces difficultés, l'UNICEF devra investir de manière continue dans le renforcement des capacités internes adéquates et, si possible, collaborer avec d'autres organismes des Nations Unies.

27. Selon l'évaluation, l'accès des partenaires de l'UNICEF est crucial, car ils sont chargés d'apporter protection et aide humanitaire. L'organisation devrait donc s'efforcer de les soutenir davantage à cet égard. Compte tenu des contraintes d'accessibilité que rencontre l'UNICEF dans les environnements instables, ses partenaires lui sont essentiels pour diverses raisons : leur rôle (gouvernements), leur proximité avec les communautés (ONG locales/nationales), ou leurs capacités ou mandat institutionnels (ONG internationales).

28. Pourtant, pour les partenaires, l'accessibilité dépend fortement du contexte. L'UNICEF pourrait améliorer l'accessibilité pour ses partenaires a) grâce à des activités de plaidoyer ; b) en s'intéressant davantage à la manière dont ils interprètent et appliquent les principes humanitaires ; et c) en renforçant les capacités de manière plus stratégique. Renforcer l'analyse du contexte opérationnel placera l'UNICEF dans une position idéale pour identifier et saisir les occasions en matière d'accessibilité, au fur et à mesure qu'elles se présenteront. L'organisation saura également mieux déterminer quels partenaires sont les plus susceptibles d'obtenir un accès conforme aux principes.

29. Les études de cas ont permis de mettre en évidence des méthodes grâce auxquelles l'UNICEF a pu étendre sa couverture et qui pourraient être appliquées dans d'autres contextes. La programmation intégrée, l'aide en espèces et les dispositifs d'intervention rapide sont autant de stratégies qui influent de manière significative sur la couverture ou la qualité des interventions. Elles se heurtent toutefois à des difficultés internes susceptibles d'entraver leur application dans des contextes plus larges.

30. Selon l'évaluation, toutes ces stratégies ont déjà fait leurs preuves et l'UNICEF est consciente qu'elles peuvent contribuer à améliorer la couverture et la qualité des interventions. La prise en compte des risques dans les programmes, la préparation et la résilience peuvent jouer un rôle majeur s'agissant d'améliorer la rapidité d'intervention et de réduire le fossé qui existe entre les secteurs du développement et

de l'humanitaire. L'UNICEF travaille donc au renforcement de ses capacités dans ces domaines. Il est toutefois primordial que l'UNICEF adopte une stratégie humanitaire respectueuse des principes et l'applique systématiquement pour tous ses programmes.

31. L'évaluation a également révélé que les systèmes et procédures de l'UNICEF étaient cohérents avec ses objectifs relatifs à l'accessibilité, mais qu'il restait possible de les appliquer plus largement en les adaptant afin d'accroître leur efficacité. Les ressources, systèmes et procédures internes de l'UNICEF ont une incidence majeure sur la couverture et la qualité des interventions dans les situations d'urgence humanitaires complexes.

32. Selon l'évaluation, l'architecture interne décentralisée de l'UNICEF permet de prendre des décisions adaptées en matière d'accessibilité, et les bureaux régionaux jouent un rôle central en appuyant ces décisions et en veillant à ce que les stratégies des bureaux de pays soient conformes aux aspirations locales. Toutefois, l'organisation peine à conserver des équipes efficaces. Il peut également s'avérer difficile de constituer des équipes nationales présentant la diversité, les capacités et le réseau nécessaires pour faciliter l'accessibilité, cela requiert donc une attention toute particulière. La qualité et la quantité des fonds sont un problème récurrent pour les bureaux de pays, bien qu'il ait été démontré que l'UNICEF gérait relativement bien les conditions imposées par les donateurs. Dans les cas où l'organisation a rencontré des difficultés, il est possible de clarifier les conditions devant entraîner un rejet des fonds, en veillant à ce que toute décision soit respectueuse des principes.

## V. Recommandations

33. Selon l'évaluation, l'UNICEF a fait preuve de courage et de ténacité pour apporter une aide aux populations en situation d'urgence humanitaires complexe, souvent en exposant son personnel et ses partenaires à des risques considérables. Dans toutes les études de cas présentées, l'UNICEF comptait parmi les principaux fournisseurs d'aide humanitaire et de protection, et œuvrait souvent dans les zones les plus difficiles. L'organisation doit toutefois s'attacher davantage à atteindre les populations les plus désavantagées et les moins accessibles. L'UNICEF doit également veiller à toujours disposer des données, des analyses, du personnel, des partenaires et des approches programmatiques nécessaires pour assurer l'efficacité de la protection et de l'aide apportées dans les situations d'urgence humanitaires complexes.

34. La principale recommandation découlant de l'évaluation est l'élaboration et l'application d'une stratégie permettant à l'UNICEF d'atteindre, en temps voulu et dans le respect de ses principes, les populations présentant les plus grands besoins, notamment dans les cas où les financements sont limités. Cela devrait idéalement aider l'organisation à remplir son mandat dans les environnements complexes et présentant une menace élevée.

35. Selon l'évaluation, la réponse de l'UNICEF à cette recommandation principale permettra d'établir un cadre pour l'application des cinq recommandations thématiques suivantes :

- a) Données probantes : générer et utiliser des données probantes pour mesurer la couverture et la qualité des interventions ;
- b) Éthique : prendre des décisions respectueuses des principes afin de renforcer l'accès humanitaire ;
- c) Responsabilité : améliorer la responsabilisation pour promouvoir les partenariats et favoriser l'acceptation par les communautés ;

- d) Architecture : influencer l'architecture humanitaire externe ;
- e) Stratégie : adapter les stratégies et systèmes internes pour optimiser la couverture et la qualité des interventions.

## A. Générer et utiliser des données probantes pour mesurer la couverture et la qualité

36. Mettre en œuvre des programmes de qualité répondant aux besoins les plus urgents dans les situations d'urgence humanitaires complexes est difficile, et l'évaluation a mis en évidence plusieurs situations dans lesquelles l'UNICEF ne disposait pas de suffisamment de données pour évaluer un aspect clé de son action humanitaire. Lorsque c'est possible, l'UNICEF doit se procurer les informations et analyses nécessaires pour orienter ses activités humanitaires et assurer un suivi plus systématique de l'évolution du contexte au fil du temps, ce qui permettrait de garantir la pertinence continue de ses interventions.

37. Selon l'évaluation, s'agissant de mesurer et rendre compte de la couverture, les données collectées par l'UNICEF ne permettaient pas de déterminer de façon détaillée la proportion de besoins ayant été satisfaits, ni si l'organisation avait répondu aux plus urgents d'entre eux. En conséquence, l'UNICEF n'a pas pu mesurer la portée de son intervention par rapport au nombre total de personnes dans le besoin. La manière dont l'UNICEF a rendu compte de l'évolution de ses cibles manquait par ailleurs de clarté.

38. Selon l'évaluation, l'UNICEF et ses partenaires sectoriels doivent définir leurs cibles en étudiant les besoins des populations. Les changements apportés aux cibles doivent être systématiquement contrôlés et communiqués en toute transparence. Cette mesure permettra d'établir la base de données factuelles la plus solide possible en vue de mobiliser suffisamment de ressources destinées aux interventions humanitaires<sup>5</sup>. Les recommandations sont les suivantes :

- a) L'UNICEF doit s'efforcer de renforcer la cohérence de ses méthodes d'évaluation, de suivi et d'établissement de rapports relatifs à sa couverture humanitaire, en comparant régulièrement la proportion d'individus couverts par rapport au nombre total de personnes dans le besoin, dans chacun de ses secteurs d'activités ;
- b) L'UNICEF doit s'appuyer sur son statut d'organisme chef de file pour défendre devant le Comité permanent interorganisations l'adoption de la proportion de personnes en dans le besoin comme moyen de mesurer la couverture ;
- c) Afin de mieux mettre en évidence ses résultats humanitaires, l'UNICEF doit investir davantage dans l'innovation et les technologies afin de pouvoir mesurer la couverture et la qualité de ses programmes plus systématiquement et à un niveau statistique plus détaillé. En cas de progrès, l'organisation doit se rapprocher de ses partenaires et de son groupe sectoriel pour améliorer les pratiques au niveau interorganisations ;
- d) Sachant que les cibles de l'UNICEF seront amenées à changer en raison de contraintes tant internes qu'externes (par exemple : accessibilité, capacités, fonds, sécurité), l'UNICEF doit documenter de façon plus transparente la manière dont les cibles initiales ont été fixées ainsi que leur évolution au cours de l'année.

<sup>5</sup> Pendant l'évaluation, l'UNICEF a diffusé des directives révisées relatives à la détermination des cibles d'intervention humanitaire allant dans le sens de la recommandation. Voir UNICEF, « Brief on Setting Humanitarian Response Target Levels », *Humanitarian Planning and Monitoring Learning Resources*, novembre 2018.

39. S'agissant de l'équilibre entre la couverture et l'équité, l'évaluation a révélé que, sauf rares exceptions, lorsqu'il fallait choisir, la priorité avait été donnée à la couverture. La mise en œuvre de programmes axés sur l'équité est moins rentable en raison des activités ou domaines de programmes supplémentaires souvent nécessaires dans ce cadre. Les recommandations sont les suivantes :

a) L'UNICEF doit trouver le moyen d'équilibrer la couverture et l'équité lors de ses interventions dans des situations d'urgence humanitaires complexes et clarifier sa stratégie ;

b) Les bureaux de pays doivent inclure une analyse de la vulnérabilité dans leurs stratégies d'action. Cette analyse doit s'appuyer sur l'aperçu des besoins humanitaires pertinent, établir clairement les personnes qui ont le plus besoin d'aide et justifier tout ciblage d'un groupe plutôt qu'un autre ;

c) L'UNICEF doit systématiquement inclure dans ses évaluations des urgences de niveau 3 et dans ses évaluations humanitaires un examen de la couverture et de l'équité, afin de constituer une base de données pour la mesure des performances.

40. S'agissant de l'utilisation des analyses contextuelles pour garantir la pertinence des approches programmatiques et des partenariats choisis, l'évaluation n'a révélé que quelques exemples d'analyses du contexte d'intervention ou d'analyses des conflits basiques menées par l'organisation. Celles-ci permettaient d'une part de déterminer les facteurs influant sur l'accessibilité des personnes ayant le plus besoin d'aide, et d'autre part, d'exploiter l'évolution du contexte pour atteindre les communautés vulnérables.

41. L'UNICEF doit mener des analyses régulières afin d'adapter ses approches programmatiques et ses partenariats. Cela optimiserait ainsi leur pertinence et leur capacité à bénéficier aux populations les plus défavorisées. Il conviendrait donc de développer une stratégie mettant systématiquement la priorité sur la présence de l'organisation et garantissant une proximité optimale avec les populations cibles. Les recommandations sont les suivantes :

a) L'UNICEF doit systématiquement mener des analyses opérationnelles basiques afin de favoriser la planification fondée sur des données probantes et l'application de programmes dans des environnements complexes et à haut risque. Cela doit au moins inclure une cartographie des acteurs, une analyse des conflits, des besoins, de la couverture et des lacunes, ainsi que l'évolution de l'accessibilité<sup>6</sup> ;

b) Les analyses contextuelles doivent servir de point de départ pour réexaminer régulièrement les approches programmatiques, et ainsi garantir leur pertinence. Elles permettraient également d'évaluer de manière critique la portée des programmes en vue de les adapter ou de les étendre pour tirer parti de l'évolution de l'accessibilité (couverture), répondre à des besoins nouveaux ou non satisfaits (équité) ou adapter les stratégies pour en améliorer la qualité ;

c) Les analyses contextuelles devraient également être utilisées pour réexaminer régulièrement les partenariats de l'UNICEF, afin de s'assurer que les partenaires sont en mesure d'apporter une aide respectueuse des principes, qu'ils restent à proximité des populations affectées et qu'ils disposent des compétences et des capacités requises pour garantir l'application de programmes de qualité ;

---

<sup>6</sup> Liste non exhaustive. Des directives relatives à la stratégie de l'UNICEF figureront dans le prochain manuel pratique de l'UNICEF relatif à l'accessibilité.

d) Les bureaux régionaux devraient suivre et soutenir les bureaux de pays dans cette tâche, mener des examens stratégiques périodiques et, le cas échéant, envisager des transformations.

## **B. Prendre des décisions éthiques et respectueuses des principes afin de renforcer l'accès humanitaire**

42. Dans les situations d'urgence humanitaires complexes, les premiers problèmes éthiques qui se posent concernent le respect des principes humanitaires et la nécessité de veiller à ce qu'ils guident les stratégies de l'UNICEF en matière d'accessibilité, de négociations et d'interventions. Dans un second temps, la survenue d'autres problèmes liés au mandat de l'UNICEF nécessite l'adoption, dans les zones touchées par des conflits et en situation de fragilité, d'une stratégie respectueuse des principes permettant de transcender les clivages d'ordre éthique entre les priorités contradictoires en matière d'action humanitaire, de réduction de la pauvreté et de justice sociale. Le troisième niveau de difficulté a trait aux engagements de l'UNICEF auprès de ses partenaires et prestataires dans les situations d'urgence humanitaires complexes où l'organisation a l'obligation morale de systématiquement recourir à des pratiques fiables de gestion des risques.

43. S'agissant de soutenir la prise de décisions humanitaires respectueuse des principes, l'évaluation a révélé que la compréhension des principes humanitaires par le personnel de l'UNICEF était inégale. Les données probantes de l'étude suggèrent par ailleurs que les principes ne constituent pas systématiquement un cadre de prise de décision dans les environnements instables. L'UNICEF a eu en outre tendance à privilégier l'accessibilité dans son propre intérêt, au détriment de celui de ses partenaires.

44. L'évaluation a montré la nécessité de renforcer les connaissances et les moyens de l'ensemble du personnel de l'UNICEF (tant au niveau du siège que des bureaux de pays) et des partenaires de l'organisation en ce qui concerne l'application concrète des principes humanitaires dans la prise de décisions structurées et éthiques sur l'accessibilité, la couverture et la qualité des programmes<sup>7</sup>. Les recommandations sont les suivantes :

a) Au niveau des bureaux de pays, l'UNICEF doit veiller à ce que son personnel de terrain comprenne les principes humanitaires et sache les utiliser pour prendre des décisions opérationnelles. Il convient de mettre en évidence les lacunes existantes en matière de connaissances et de les compenser au moyen de formations ;

b) Au niveau des bureaux de pays et des bureaux locaux, l'UNICEF doit désigner un membre du personnel spécialiste des questions touchant à l'accès qui sera chargé de fournir un appui et des recommandations concernant l'accessibilité des programmes. Les principaux critères de sélection de la personne qui endossera ces rôles doivent être la connaissance de la situation, du conflit et des rapports de force, ainsi que les réseaux personnels et l'intégrité ;

c) L'UNICEF doit intensifier sa collaboration avec ses partenaires concernant les principes et l'accès humanitaires. Les engagements doivent être mentionnés régulièrement dans les descriptifs de programme, des formations doivent être organisées si nécessaire, et l'UNICEF doit analyser les efforts déployés par ses partenaires et les fournisseurs de service externes pour obtenir un accès ;

---

<sup>7</sup> Le prochain manuel pratique de l'UNICEF relatif à l'accessibilité inclura une approche systématique du développement des stratégies des bureaux de pays en matière d'accessibilité, laquelle devrait aller dans le sens des recommandations.

d) L'UNICEF et ses partenaires doivent également communiquer de façon plus volontaire et systématique avec les communautés au sujet de l'application des principes afin de mieux les faire accepter ;

e) L'organisation doit faire preuve de davantage de constance dans son recours aux équipes humanitaires de pays et à son réseau plus large de gouvernements afin de militer, le cas échéant, en faveur d'un accès fondé sur des principes dans son intérêt et celui de ses partenaires ;

f) Au niveau du siège, l'UNICEF doit promouvoir une culture institutionnelle qui reconnaisse et recense les importants dilemmes et décisions éthiques, tout en laissant place aux débats en la matière. Cette approche permettra ainsi d'approfondir les connaissances, de promouvoir la transparence et d'assurer une certaine cohérence dans le processus décisionnel ;

g) Le Bureau des programmes d'urgence de l'UNICEF doit dans un premier temps publier une courte note d'orientation présentant les difficultés inhérentes au mandat de l'organisation. Le Bureau doit ensuite élaborer un cadre décisionnel destiné à aider l'organisation à privilégier les interventions respectueuses des principes dans les situations d'urgence humanitaires complexes ;

h) Sachant que les décisions seront prises en fonction du contexte, la Division des partenariats publics de l'UNICEF doit établir un cadre décisionnel respectueux des principes pour statuer sur les conditions imposées par les donateurs.

45. S'agissant du développement des compétences en matière de négociation de l'accès, l'évaluation a révélé que l'UNICEF menait fréquemment des négociations humanitaires au niveau local mais que le personnel de terrain n'avait généralement pas la formation ni les compétences nécessaires à ce titre. Les membres du personnel qui participent à des négociations s'exposent ainsi à des risques accrus, notamment lorsque les échanges sont infructueux.

46. Selon l'évaluation, l'UNICEF doit adopter une stratégie plus structurée dans la sélection, l'équipement et le soutien du personnel impliqué au niveau national dans le cadre de négociations humanitaires avec des acteurs non étatiques et des gouvernements de pays d'accueil. Les recommandations sont les suivantes :

a) Diffuser auprès de l'ensemble du personnel travaillant dans des situations humanitaires complexes les directives révisées de l'UNICEF concernant la collaboration avec des acteurs non étatiques<sup>8</sup>. Lesdites directives constituent un excellent cadre décisionnel et hiérarchisent la prise de décision et la responsabilisation ;

b) Au niveau des bureaux de pays et des bureaux locaux, l'UNICEF doit désigner un membre du personnel qui sera chargé de mener les négociations. Ce choix doit tenir compte des connaissances, de l'expérience, de l'intégrité, du réseau et du profil des candidats. Le cas échéant, ces missions doivent être fusionnées avec celles de la personne responsable de l'accès humanitaire ;

c) L'UNICEF doit adopter une stratégie plus structurée en matière de formation et de soutien du personnel chargé de négocier l'accès tant au niveau opérationnel qu'au niveau stratégique. L'organisation doit en outre collaborer avec les membres du personnel concernés avant, pendant et après les négociations afin d'évaluer les risques et leur apporter un soutien.

47. Selon l'évaluation, une mauvaise gestion du double mandat de l'UNICEF pourrait entraver la protection des principes humanitaires. Cela est particulièrement

<sup>8</sup> UNICEF, *Engaging with Non-State Entities: A field practitioners' manual* (2011 ; version révisée à paraître).

vrai dans les pays où le gouvernement est impliqué dans les conflits, n'honore pas ses responsabilités au titre du droit humanitaire international ou enfreint de quelque autre manière les principes humanitaires, tout en collaborant avec l'UNICEF sur les programmes de développement<sup>9</sup>. Les recommandations sont les suivantes :

a) Dans le cadre de sa coopération avec les États en matière de renforcement des systèmes de préparation et d'intervention face aux situations d'urgence, L'UNICEF doit insister sur l'importance et la valeur des principes humanitaires ainsi que du droit humanitaire international ;

b) Afin d'assurer le respect constant des principes humanitaires, l'UNICEF doit prêter une attention particulière à la gestion de ses liens avec l'État et des activités de plaidoyer menées auprès de cet acteur dans les pays où celui-ci est impliqué dans des conflits ;

c) Il peut arriver qu'un État présente des exigences contraires aux principes humanitaires à l'UNICEF, ou aux organismes humanitaires en général. L'organisation doit alors se rapprocher d'autres acteurs de l'équipe de pays des Nations Unies ou de l'équipe humanitaire de pays pour militer en faveur de l'apport d'une aide respectueuse des principes et encourager l'État à honorer ses responsabilités au titre du droit humanitaire international ;

d) Dans le cadre de ses analyses contextuelles des situations d'urgence humanitaires complexes, l'UNICEF doit régulièrement s'intéresser à la façon dont ses partenaires et les communautés perçoivent sa collaboration avec l'État. L'organisation doit également tenir compte de l'incidence que cette collaboration peut avoir sur son image dans les zones touchées par les conflits.

48. L'évaluation de la gestion et du transfert des risques de sécurité a montré que l'UNICEF confiait un grand nombre de responsabilités à ses partenaires, aux fournisseurs de services externes et aux prestataires dans les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas. Dans un contexte où la gestion des risques n'est souvent déjà pas assez solide, une telle démarche peut comporter des risques de sécurité supplémentaires.

49. Selon l'évaluation, l'UNICEF a l'obligation morale de veiller à ce que ses partenaires, y compris les organisations non gouvernementales, les fournisseurs de service externes et les prestataires, prennent des dispositions pour respecter leur devoir de protection vis-à-vis de leur personnel dans les situations d'urgence humanitaires complexes. Les recommandations sont les suivantes :

a) Dans les situations humanitaires complexes et dans le cadre du devoir de diligence, les bureaux de pays de l'UNICEF doivent s'assurer que les partenaires de l'organisation disposent de systèmes de gestion des risques de sécurité adaptés et intégrer expressément cet élément à ses critères de sélection ;

b) Bien que la collaboration de l'UNICEF avec des fournisseurs de services externes soit régie par les accords à long terme déjà en vigueur, l'organisation doit, dans le cadre du devoir de diligence, évaluer leurs systèmes de gestion des risques, et intégrer expressément cet élément à ses critères de sélection.

### **C. Améliorer la responsabilisation pour promouvoir les partenariats et favoriser l'acceptation par les communautés**

50. L'évaluation a montré que l'UNICEF assume de nombreuses responsabilités dans les environnements instables. L'organisation doit néanmoins rendre des comptes

<sup>9</sup> Cette recommandation rejoint l'étude de l'UNICEF intitulée *Study on linking development and humanitarian action*, réalisée en janvier 2016.

en priorité à ses partenaires ainsi qu'aux personnes touchées qu'elle cherche à aider, et au nom desquelles elle lève des fonds. C'est dans ces environnements que les besoins sont les plus urgents et les risques les plus élevés. Parallèlement, le soutien que l'UNICEF apporte à ses partenaires et sa collaboration avec les communautés sont particulièrement cruciaux dans ces mêmes environnements. En effet, l'accessibilité peut se voir renforcée par l'acceptation par les communautés tandis que les programmes peuvent gagner en qualité grâce au développement des capacités des partenaires en matière d'assistance et à l'obtention par l'UNICEF de retours sur la pertinence et l'adéquation des interventions.

51. Selon l'évaluation, il manque aux bureaux de pays de l'UNICEF une stratégie structurée de responsabilisation vis-à-vis des populations touchées, ainsi qu'un moyen simple de mesurer la satisfaction des communautés s'agissant de la couverture ou de la qualité de ses programmes. Ces dimensions revêtent une certaine importance dans les situations d'urgence humanitaires complexes, la fourniture d'une aide de qualité et justifiable pouvant accroître la capacité d'une organisation à s'assurer un accès sûr. Le personnel de l'UNICEF intervenant dans le cadre de crises humanitaires doit mieux comprendre ses engagements en matière de responsabilité à l'égard des populations auprès desquelles il intervient<sup>10</sup>. Il doit en outre agir en conséquence de ses engagements et veiller à constamment les respecter. Les recommandations sont les suivantes :

a) L'UNICEF doit veiller à ce que son personnel sache comment l'organisation définit sa responsabilité vis-à-vis des groupes vulnérables et ce que celle-ci implique ;

b) Dans la continuité de la recommandation précédente, il est important que l'UNICEF clarifie les démarches concrètes à entreprendre pour s'assurer de respecter ces obligations dans le cadre de partenariats ;

c) L'UNICEF a mis en œuvre des stratégies innovantes pour aider son personnel et ses partenaires à prendre en charge les populations touchées et ciblées par l'aide financée par l'organisation. Il serait utile de déterminer si ces stratégies sont pertinentes dans les situations d'urgence humanitaires complexes et peuvent être adaptées à d'autres contextes. Cela permettrait ainsi à l'organisation de s'acquitter de ses obligations en matière de responsabilité et d'améliorer l'efficacité de ses programmes ;

d) L'un des principaux objectifs de la collaboration avec les communautés est de mesurer leur satisfaction s'agissant de l'adéquation et de l'efficacité de l'aide apportée. Au niveau des bureaux de pays, l'UNICEF est responsable de recueillir, d'analyser et d'utiliser régulièrement ces informations pour répondre à toute préoccupation soulevée. L'organisation doit donc veiller à ce que ses programmes soient suffisamment souples pour permettre l'apport d'ajustements visant à répondre aux préoccupations exprimées par les communautés concernant la couverture et la qualité des interventions.

52. S'agissant du renforcement de l'adaptation aux besoins locaux et de l'investissement dans les partenariats, l'UNICEF ne s'implique pas assez dans les véritables partenariats avec les acteurs locaux et nationaux, même lorsque ces collaborations sont essentielles pour l'accessibilité. L'organisation a tendance à privilégier les formations et ateliers ponctuels au lieu de chercher à développer les capacités institutionnelles, ce qui permettrait pourtant d'améliorer durablement la couverture et la qualité des programmes.

<sup>10</sup> Tel que défini dans le rapport de l'UNICEF intitulé *Putting people at the centre of humanitarian action: integrating accountability to affected people* (à paraître).

53. Dans les situations d'urgence humanitaires complexes, l'UNICEF doit soutenir davantage et plus durablement les organisations non gouvernementales partenaires locales et nationales, notamment dans les cas où celles-ci sont les mieux placées pour améliorer la couverture et la qualité des interventions. Les recommandations sont les suivantes :

a) Conformément à son Plan stratégique pour la période 2018-2021, l'UNICEF doit sensibiliser son personnel à son engagement en faveur de l'adaptation aux besoins locaux, envisagé comme une méthode de collaboration stratégique avec les partenaires locaux et nationaux. L'organisation doit en outre définir les incidences de cette approche sur la façon dont elle soutient et renforce lesdits partenariats ;

b) Dans les contextes où les difficultés d'accès sont présentes, les comités d'examen des partenaires de l'UNICEF doivent accorder la priorité aux partenaires dotés d'un profil, de contacts et de réseaux qui leur permettront d'intervenir auprès des populations ayant le plus besoin d'aide, même si cela nécessite un renforcement des capacités ;

c) Pour améliorer la couverture et la qualité de ses programmes, l'UNICEF doit régulièrement évaluer les capacités de ses organisations non gouvernementales partenaires en matière d'intervention dans les situations d'urgence humanitaires complexes, ceci afin de définir les priorités s'agissant des stratégies de renforcement de leurs capacités ;

d) Comme énoncé dans la recommandation ci-dessus sur les principes humanitaires, l'organisation doit i) collaborer davantage avec ses partenaires dans le cadre des efforts déployés pour obtenir et conserver un accès fondé sur des principes ; ii) se montrer plus proactive dans l'utilisation de son réseau d'interlocuteurs en vue de permettre à ses partenaires d'accéder aux zones où l'aide est nécessaire et attendue ; et iii) mieux soutenir ses partenaires s'agissant de la gestion des risques.

#### **D. Influencer l'architecture humanitaire externe**

54. D'importantes transformations sont nécessaires au sein du système humanitaire afin d'améliorer la couverture et la qualité des interventions dans les situations d'urgence humanitaires complexes. L'organisation peut exercer une influence sur ces changements, bien que ceux-ci ne la concernent pas. Le système de gestion de la sécurité des organismes des Nations Unies, et plus spécifiquement le Département de la sûreté et de la sécurité, ont plus de poids s'agissant de faciliter l'accès humanitaire. En outre, au niveau interorganisations, une marge de manœuvre importante permet de renforcer les stratégies collaboratives, par exemple en matière de lutte contre la malnutrition.

55. Les relations de travail entre le Département de la sûreté et de la sécurité et les organismes humanitaires sont davantage influencées par les personnalités impliquées et le contexte que par la structure ou les politiques, ce qui peut entraîner une certaine instabilité. Afin de faire face aux difficultés inhérentes à la participation au système de gestion de la sécurité des organismes des Nations Unies, l'UNICEF a engagé son propre personnel chargé de la sécurité. D'après l'évaluation, les différences en matière de réussite tiennent aux profils et aux personnalités des membres du personnel ainsi qu'à leurs rôles et responsabilités.

56. L'UNICEF doit attirer l'attention du Réseau interorganisations pour la gestion des mesures de sécurité sur les conclusions de la présente évaluation, de l'évaluation de l'accessibilité récemment menée par le Programme alimentaire mondial (PAM), et

du rapport *Presence and proximity*<sup>11</sup>, afin de promouvoir la cohérence dans l'application des politiques du Département de la sûreté et de la sécurité. Parallèlement, l'UNICEF doit améliorer son accessibilité en continuant à recruter et déployer des agents responsables de la sécurité hautement qualifiés dans les situations d'urgence humanitaires complexes. Les recommandations sont les suivantes :

a) L'UNICEF doit se rapprocher du Réseau interorganisations pour la gestion des mesures de sécurité afin d'encourager les changements positifs au sein du système de gestion de la sécurité des organismes des Nations Unies ;

b) En attendant cette transformation, l'UNICEF devra continuer à désigner des agents responsables de la sécurité hautement qualifiés et expérimentés comme interlocuteurs de l'équipe humanitaire de pays et le Département de la sûreté et de la sécurité. L'organisation devra également continuer à soutenir les bureaux de pays dans le cadre de leur collaboration avec les responsables désignés, laquelle vise à élaborer des stratégies pertinentes et respectueuses des principes en matière d'accès humanitaire ;

c) Si le dispositif d'évaluation de l'importance des programmes et les décisions prises par le responsable sont jugés trop restrictifs, l'UNICEF devra continuellement recenser les cas de rejet des demandes d'accès afin d'accumuler des éléments de preuve, de faire part de préoccupations et de nourrir ses activités de plaidoyer en faveur de l'accessibilité ;

d) Dans les situations humanitaires complexes, il est possible pour les représentants de pays de proposer des orientations plus claires s'agissant des déplacements du personnel vers les bureaux de pays et les zones visées par les programmes afin de mesurer les progrès réalisés dans le cadre des programmes et de soutenir les partenaires ;

e) L'organisation de missions discrètes est encouragée dans les environnements instables. Bien qu'elles aient joué un rôle majeur en permettant à l'UNICEF de soutenir la mise en place de ses programmes et de suivre leur déroulement, ces missions se limitent à un petit nombre de pays. L'UNICEF doit veiller à diffuser et partager ses bonnes pratiques afin de promouvoir cette stratégie à plus grande échelle.

57. Selon l'évaluation, l'un des partenariats les plus importants, tant en matière de couverture que de qualité, est celui établi entre l'UNICEF et le PAM pour la fourniture de services intégrés relatifs à la malnutrition aiguë modérée et la malnutrition aiguë sévère, dans le cadre de la réponse au risque de famine en Somalie. Dans le cadre de cette intervention, l'UNICEF et le PAM sont parvenus à un niveau de collaboration sans précédent, notamment s'agissant d'harmoniser les stratégies et d'éliminer les obstacles institutionnels. Les deux entités se sont fortement investies dans les préparatifs et la coordination des services, y compris sur les sites partagés, par l'intermédiaire de partenaires communs. Bien qu'il ait été démontré que de telles stratégies présentaient certains avantages, celles-ci sont rarement déployées de manière systématique dans les situations humanitaires complexes.

58. L'UNICEF doit travailler en collaboration avec le PAM et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) au renforcement de la base institutionnelle et à l'émission de directives techniques s'agissant de la continuité des soins pour les cas de malnutrition aiguë (c'est-à-dire l'intégration du traitement de la malnutrition aiguë modérée et de la malnutrition aiguë sévère). Les recommandations sont les suivantes :

<sup>11</sup> Jackson, A. et Zyck, S., *Presence and proximity: to stay and deliver, five years on*, Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires, juin 2017.

a) Afin de renforcer la base de données servant aux actions communes, l'UNICEF, le PAM et l'OMS doivent partager les données probantes et les enseignements tirés de l'application de la stratégie intégrée en Somalie ;

b) Il conviendrait de comparer ces méthodes aux stratégies semblables mises en œuvre à d'autres endroits ; cela permettrait de fixer un point de départ pour l'adoption de programmes intégrés relatifs à la malnutrition aiguë modérée et sévère dans des contextes où la continuité des soins n'est pas assurée ;

c) En vue de promouvoir la programmation intégrée, le mémorandum d'accord entre l'UNICEF, le PAM et l'OMS doit être révisé afin de renforcer le soutien institutionnel en faveur de la stratégie.

## **E. Adapter les stratégies et systèmes internes pour optimiser la couverture et la qualité des interventions**

59. Afin d'optimiser la couverture et la qualité de ses programmes dans les situations d'urgence humanitaires complexes, l'UNICEF doit envisager une refonte de ses stratégies d'élaboration et de mise en œuvre de programmes intégrés ainsi que de ses méthodes de diffusion, d'interprétation et de réponse aux politiques et procédures.

60. Selon l'évaluation, les bureaux de pays ont largement appliqué les procédures opérationnelles standard simplifiées (POSS) au cours de l'évaluation. Cette application s'est toutefois révélée très inégale selon les contextes (situations d'urgence de niveaux 2 ou 3 ou autres situations d'urgence). Tandis que certains bureaux de pays de l'UNICEF en situation d'urgence de niveau 3 n'ont pas utilisé les procédures simplifiées, plusieurs autres bureaux sans activation d'urgence commune y ont eu recours.

61. Dans le cadre de la révision des POSS, l'UNICEF doit également envisager d'appliquer certaines simplifications spécifiques pour soutenir les interventions humanitaires en dehors des situations d'urgence de niveaux 2 et 3. Les recommandations sont les suivantes :

a) Sachant que les POSS permettent de renforcer l'efficacité des interventions humanitaires l'UNICEF, le caractère variable de leur utilisation doit faire l'objet d'une attention spécifique dans le cadre de la révision en cours ;

b) Les POSS étant largement utilisées en dehors des situations d'urgence de niveaux 2 et 3, l'UNICEF doit définir des critères humanitaires plus larges justifiant l'application des procédures afin d'assurer davantage de transparence et de cohérence dans son processus décisionnel. L'obligation d'expliquer pourquoi les bureaux de pays choisissent de ne pas adopter les procédures simplifiées doit figurer dans ces critères ;

c) S'agissant de situations d'urgence de niveau 1, l'UNICEF doit définir des démarches d'approbation simples afin d'offrir aux bureaux de pays une procédure simplifiée et accélérée d'obtention de ressources humaines. Dans le même temps, cela permettrait aux représentants de pays d'appliquer, en justifiant dûment cette décision auprès de la direction régionale pour approbation, toute procédure simplifiée de niveau 2 ou 3 du bureau de pays jugée cruciale pour la couverture ou la qualité de l'intervention humanitaire ;

d) La lenteur des procédures de présentation et de validation des descriptifs de programme a fortement retardé les interventions humanitaires dans tous les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas. Bien que les procédures simplifiées permettent de réduire les délais, celles-ci ne sont pas toujours appliquées. L'UNICEF doit réviser

les accords de coopération au titre des programmes/procédures d'établissement de descriptifs de programme afin de les simplifier.

62. Afin d'améliorer la compréhension des documents directifs clés et leur application par le personnel, l'UNICEF doit mettre en place des mécanismes de gestion des connaissances et outils d'apprentissage dans le domaine humanitaire qui soient plus cohérents et modulaires. Le personnel travaillant en situation d'urgence humanitaires complexe pourra ainsi acquérir les savoirs, les compétences et les capacités nécessaires pour lever les difficultés que l'UNICEF rencontre en matière de couverture et de qualité des interventions.

63. Compte tenu des conclusions de l'évaluation, les questions suivantes doivent être traitées en priorité :

a) Couverture et qualité des interventions dans les situations d'urgence humanitaires complexes : principes clés, engagements et stratégie de l'UNICEF et méthodes de résolutions des problèmes communs ;

b) Opérationnalisation de la stratégie de l'UNICEF en matière d'équité dans les situations d'urgence humanitaires complexes ;

c) Compréhension et application des principes humanitaires et du droit dans les situations humanitaires complexes ;

d) Collaboration avec les États et les acteurs non étatiques dans les situations de conflit et les contextes instables ;

e) Défis du leadership dans l'action humanitaire ;

f) Engagement des communautés et mise en pratique du dispositif de responsabilisation de l'UNICEF ;

g) Compréhension de l'intégration des programmes et préparation en vue de leur exécution dans des situations d'urgence humanitaires complexes ;

h) Prise en compte des risques dans les programmes ;

i) Stratégies respectueuses des principes visant à jeter un pont entre les programmes humanitaires et de développement dans les situations d'urgence humanitaires complexes.

64. Les stratégies adoptées doivent tenir compte des difficultés spécifiques que rencontrent les bureaux de pays dans ces contextes : taux élevés de rotation du personnel, intégration de nouveaux membres avec peu d'expérience dans le secteur humanitaire, etc. S'agissant de la formation, la priorité doit être donnée : a) à l'acquisition de compétences et de connaissances individuelles minimales adaptées aux fonctions exercées (avec possibilité de test individuel) ; b) au développement de capacités/fonctions minimales pour les équipes de pays (avec auto-évaluation pour les bureaux de pays et système d'assurance de la qualité pour les bureaux régionaux assurant un apprentissage en équipe des méthodes d'application des compétences de nature plus complexe) ; et c) à l'application d'une méthode systématique d'acquisition des compétences requises en leadership.

65. Selon l'évaluation, il conviendrait également de promouvoir les programmes intégrés au sein de l'UNICEF. L'organisation a élaboré un grand nombre de politiques, de directives et d'outils visant à guider le personnel dans la planification, la gestion et l'évaluation des programmes en situation humanitaire complexe. Les études de cas ont démontré, dans une certaine mesure, qu'à l'exception des membres du personnel les plus expérimentés ou de certains membres de l'équipe de direction,

les documents d'orientation internationaux de l'UNICEF sont mal connus et ne sont pas utilisés de manière constante sur le terrain<sup>12</sup>.

66. D'autres études et évaluations menées par le passé ont déjà souligné la nécessité de renforcer l'intégration des programmes de l'UNICEF dans les situations d'urgence humanitaires complexes. Il est désormais urgent pour l'UNICEF d'élaborer un ensemble de politiques et pratiques favorisant le progrès en matière d'intégration dans les domaines où celle-ci est susceptible d'améliorer les résultats des actions humanitaires. Les recommandations sont les suivantes :

a) L'UNICEF doit, dans les meilleurs délais, mettre à jour les textes principaux, y compris les Principaux engagements pour les enfants dans l'action humanitaire<sup>13</sup>, le Manuel des politiques et procédures de programmation et les orientations relatives aux partenariats (ces dernières guidant la préparation aux situations d'urgence et la planification des interventions). L'objectif de cette révision sera de refléter la nécessité d'appliquer les stratégies intégrées dans les domaines où elles sont susceptibles d'améliorer les résultats humanitaires et peuvent être achevées dans les meilleurs délais ;

b) En s'appuyant sur des exemples tirés des pratiques récentes, l'UNICEF doit recenser les modèles d'intégration de programme les plus utilisés lors de crises humanitaires ;

c) Afin de poser les fondements de l'intégration des programmes, les bureaux de pays doivent, en situation d'urgence humanitaires complexe, systématiquement évaluer les possibilités se présentant dans le cadre de la planification de la préparation et, le cas échéant, préparer des évaluations intégrées.

## VI. Projet de décision

### *Le Conseil d'administration*

*Prend note* des documents suivants, présentés au Conseil d'administration au cours de la session annuelle de 2019 :

1. Rapport annuel de 2018 sur la fonction d'évaluation de l'UNICEF (E/ICEF/2019/14) et réponse de la direction (E/ICEF/2019/15) ;

2. Évaluation de la couverture et de la qualité des interventions humanitaires de l'UNICEF dans des situations d'urgence humanitaires complexes, résumé analytique (E/ICEF/2019/16) et réponse de la direction (E/ICEF/2019/17).

<sup>12</sup> Il est important de noter que le manque de connaissances des politiques et orientations n'est pas nécessairement synonyme de mauvaise gestion ou de mauvaise conduite. L'évaluation a révélé une légère tendance des membres du personnel à laisser passer les occasions se présentant parce qu'ils ne se sentent pas entièrement à l'aise avec l'ensemble des politiques et procédures souples de l'UNICEF, ne sont pas en mesure de les utiliser ou ne souhaitent pas y avoir recours.

<sup>13</sup> La révision en cours des Principaux engagements pour les enfants dans l'action humanitaire offre la possibilité d'appliquer cette recommandation.

## Annexe

### **Évaluation de la couverture et de la qualité des interventions humanitaires de l'UNICEF dans des situations d'urgence humanitaires complexes**

1. En raison d'un nombre de pages limité, le texte du rapport d'évaluation de la couverture et de la qualité des interventions humanitaires de l'UNICEF dans des situations d'urgence humanitaires complexes n'est pas inclus dans la présente annexe.
  2. Le rapport est disponible sur le site Internet du Bureau de l'évaluation de l'UNICEF, à l'adresse : [https://www.unicef.org/evaluation/index\\_61171.html](https://www.unicef.org/evaluation/index_61171.html).
-