



Conseil économique et social

Distr. générale
16 juillet 2019
Français
Original : anglais

Pour décision

Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration

Deuxième session ordinaire de 2019

11-13 septembre 2019

Point 8 de l'ordre du jour provisoire*

Renforcement des systèmes de protection des enfants évaluation des stratégies de l'UNICEF et des performances de ses programmes

Résumé**

Résumé

Ce rapport présente les conclusions de l'évaluation des stratégies de l'UNICEF et des performances de ses programmes en matière de renforcement des systèmes de protection des enfants (RSPE) à l'échelle nationale, régionale et mondiale. La protection de l'enfance, qui, selon la Convention relative aux droits de l'enfant, consiste à prévenir et à combattre la violence, l'exploitation et la maltraitance à l'égard des enfants, occupe une place centrale dans le mandat de l'UNICEF. Par le passé, l'UNICEF et les autres organismes œuvrant en faveur de la protection de l'enfance ont concentré leurs efforts sur des thématiques spécifiques ou des populations considérées comme particulièrement vulnérables. Cependant, ces dix dernières années, la nécessité d'obtenir des résultats plus durables a entraîné un glissement progressif vers une approche plus globale et plus intégrée. À ce titre, le RSPE constitue un objectif stratégique de l'action de l'UNICEF en faveur de la protection des enfants depuis l'adoption de la Stratégie pour la protection de l'enfance ([E/ICEF/2008/5/Rev.1](#)) en 2008.

Globalement, l'évaluation a mis en évidence l'importance de conceptualiser le renforcement des systèmes sous la forme d'un processus différencié en fonction du contexte. Ainsi, lorsque les systèmes de protection des enfants sont encore relativement faibles ou émergents, il est nécessaire d'aider à leur renforcement.

* [E/ICEF/2019/21](#).

** 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.



Lorsqu'ils sont plus développés, leur consolidation et leur réforme seront plus appropriées. L'essentiel des étapes suivantes consistera à définir les phases de ce processus ainsi que le créneau d'action et l'ensemble des interventions de l'UNICEF à chacune de ces phases. Dans cette optique, l'évaluation a permis de déterminer quelles actions étaient les plus efficaces lorsqu'elles étaient menées seules (développement des capacités/renforcement des effectifs) ou lorsqu'elles s'inscrivaient dans un ensemble d'interventions à un stade plus avancé (collecte de données probantes et recherche, plaidoyer politique et mobilisation de ressources publiques). L'évaluation a également mis en évidence la possibilité pour l'UNICEF d'intégrer les droits civils des enfants dans le RSPE, en précisant notamment le rôle que peuvent jouer les enfants dans leur propre protection.

I. Introduction

1. En 2008, l'UNICEF a adopté une approche systémique de la protection de l'enfance. D'une portée et d'une ambition plus grandes que les approches traditionnelles par problématique, telles que les initiatives ciblant les enfants soldats ou les mutilations génitales féminines, l'approche systémique vise à protéger les enfants de manière globale dans le respect total de leurs droits. Le renforcement des systèmes passe par une amélioration de l'environnement favorable, des capacités institutionnelles et de la prestation de services. Deux éléments ont joué un rôle déterminant dans le changement de paradigme opéré par l'UNICEF : d'une part, l'accent mis sur la participation de tous les acteurs impliqués dans la protection de l'enfance et, d'autre part, la reconnaissance du fait que les mécanismes de protection existants présentaient un caractère plus ou moins formel.

2. Dix ans plus tard, l'organisation dresse le bilan de ce qui a été fait en matière de RSPE en vue d'améliorer les actions futures. L'évaluation présentée dans ce rapport est le fruit d'un processus impartial et collaboratif impliquant de nombreuses parties prenantes au sein de l'UNICEF et au-delà. Elle offre une réflexion collective sur les enseignements tirés par l'UNICEF et sur la direction que souhaite prendre l'organisation en matière de RSPE.

3. L'approche systémique de la protection de l'enfance reflète l'idée selon laquelle il est nécessaire d'associer plusieurs composantes dans divers secteurs et à différents niveaux afin d'obtenir de meilleurs résultats dans le cadre d'un système où les éléments se renforcent mutuellement. Pour obtenir des résultats complets et durables en faveur des enfants, il est nécessaire de renforcer l'ensemble du système de protection des enfants, à savoir : ses composantes individuelles, les relations entre ces dernières et leur fonctionnement global.

4. L'UNICEF a défini comme suit les systèmes de protection des enfants¹ :

Structures, fonctions et capacités formelles et informelles mises en place pour prévenir et combattre la violence, la maltraitance, la négligence et l'exploitation à l'égard des enfants. Il est généralement admis qu'un système de protection des enfants se compose des éléments suivants : ressources humaines, financement, législation et politiques, gouvernance, suivi et collecte des données, services de protection et d'intervention et gestion de la prise en charge. Il comporte également différents acteurs : enfants, familles, communautés, et personnel intervenant aux niveaux infranational, national et international. L'aspect le plus important de ce système réside dans les relations et les interactions qui s'y opèrent entre ces composantes et ces acteurs. Ce sont les résultats de ces interactions qui constituent le système.

5. Les définitions, politiques et plans stratégiques de l'UNICEF soulignent le caractère multisectoriel des systèmes de protection des enfants, qui recourent

¹ UNICEF, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Save the Children et World Vision, « A better way to protect all children: the theory and practice of child protection systems », rapport de conférence, New York, 2013, p. 3. Cette définition est utilisée par de nombreux organismes internationaux et nationaux œuvrant dans le domaine de la protection de l'enfance. Toutefois, la distinction qu'elle établit entre structures formelles et informelles n'apparaît pas dans les documents de l'UNICEF ou d'autres organismes. Selon cette définition pratique, les structures gouvernementales sont considérées dans l'évaluation comme des éléments formels, tandis que les structures traditionnelles telles que les organisations communautaires et non gouvernementales sont considérées comme des éléments informels ou « moins formels ». Certains éléments tels que les comités de protection de l'enfance relèvent des deux types de structure.

généralement plusieurs domaines : bien-être social, éducation, santé, justice, protection sociale et sécurité.² L'UNICEF reconnaît que ces systèmes doivent être renforcés au moyen d'une approche intégrée.

6. L'UNICEF a suivi ses contributions au RSPE depuis 2012, date d'élaboration du cadre de résultats relatif au plan stratégique à moyen terme actualisé pour 2006-2013. Le RSPE a été intégré aux plans stratégiques ultérieurs selon des modalités toutefois différentes. Le Plan stratégique pour la période 2014-2017 limitait le renforcement des systèmes à un développement des capacités et à des actions de plaidoyer. Dans le cadre de résultats final du Plan stratégique 2018-2021, le RSPE est axé sur la prestation de service et il est clairement relié à la violence contre les enfants : « Les pays ont renforcé leur système de protection des enfants pour que les services de prévention et d'intervention luttent contre la violence à l'encontre des enfants ».

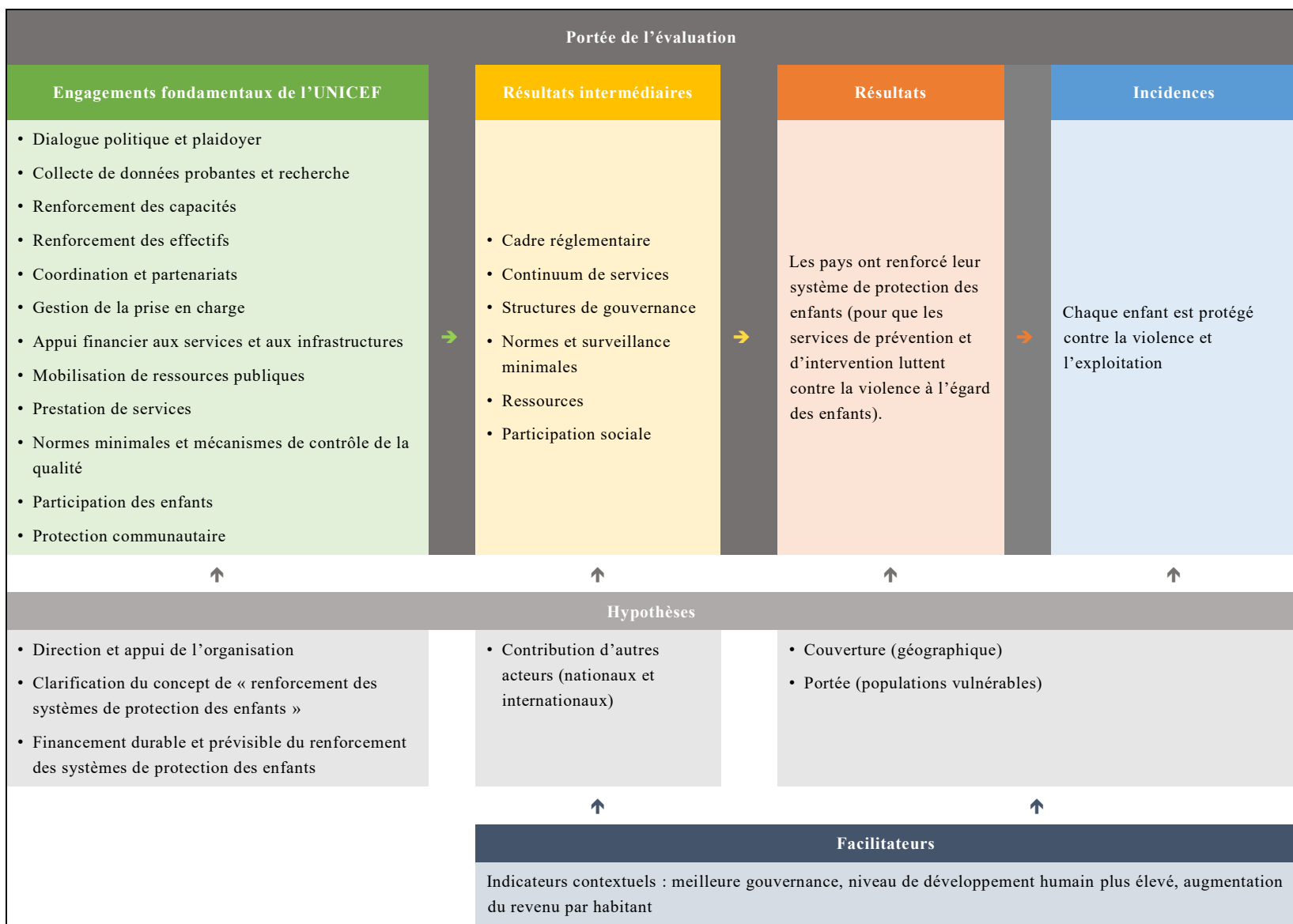
7. En l'absence de théorie du changement ou de cadre de résultats propre au RSPE, et en s'appuyant sur le guide de ressources relatives à la protection de l'enfance de l'UNICEF intitulé « Child Protection Resource Pack » publié en 2015³, le Groupe consultatif de l'évaluation s'est réuni afin d'élaborer des orientations sur le processus d'évaluation en définissant six éléments indispensables pour pouvoir considérer les systèmes de protection des enfants comme totalement opérationnels. La portée de l'évaluation a été définie autour de ces éléments. Ces derniers sont présentés dans la figure I comme « résultats intermédiaires » (selon la logique de la gestion axée sur les résultats). Il convient de garder à l'esprit que ces résultats intermédiaires ont été déterminés pour les besoins de l'évaluation et ne figurent actuellement dans aucun plan ni cadre de résultats officiels de l'UNICEF⁴.

² Par exemple, le Plan stratégique de l'UNICEF pour la période 2018-2021 précise ce qui suit : « L'un des principaux enseignements à tirer en matière de protection des filles et des garçons contre la violence, l'exploitation et les pratiques néfastes concerne l'importance de renforcer de manière intégrée la protection de l'enfance, la protection sociale, l'éducation et les systèmes de santé ».

³ UNICEF, « Child Protection Resource Pack: How to plan, monitor and evaluate child protection programmes », UNICEF, New York, 2015. Le sixième élément (participation sociale) a été ajouté en concertation avec le Directeur associé de la Division des programmes et le Groupe consultatif de l'évaluation afin de refléter l'évolution récente de la conception des systèmes de protection des enfants.

⁴ Le groupe d'objectifs 3 du Plan stratégique 2018-2021 (Chaque enfant est protégé contre la violence et l'exploitation) précise les incidences mentionnées dans la figure I. Les engagements fondamentaux de l'UNICEF incluent les interventions clés définies dans les Plans stratégiques pour 2014-2017 et pour 2018-2021.

Figure I
Proposition de cadre conceptuel relatif à l'approche de l'UNICEF en matière de renforcement des systèmes de protection des enfants



8. L'évaluation consistait à analyser la contribution de l'UNICEF à la réalisation des six éléments clés ou résultats intermédiaires au niveau national, et non pas sur les incidences produites pour chaque enfant. Les trois premiers éléments sont les composantes fondamentales du système et les trois derniers sont indispensables à leur bon fonctionnement :

a) Un cadre juridique et réglementaire solide et des politiques spécifiques à la protection de l'enfance, ce qui inclut des réglementations et des normes conformes à la Convention relative aux droits de l'enfant et aux autres règles et bonnes pratiques internationales en vigueur ;

b) Des structures de gouvernance efficaces, grâce à une bonne coordination entre les ministères, les différents niveaux de décentralisation et les acteurs formels et informels. Il convient de mettre en place des mécanismes permettant d'actualiser les relations entre les composantes du système et ses acteurs, ces derniers pouvant intervenir dans le secteur de la protection de l'enfance ou dans d'autres secteurs de même niveau ou de niveau différent. Il importe également de veiller à ce que les acteurs du système obtiennent rapidement les ressources nécessaires à leur intervention ;

c) Un continuum de services (allant de la prévention à l'intervention). Un système qui fonctionne bien doit être doté de services de prévention, d'intervention rapide et de réponse d'urgence (intégrés aux secteurs de la justice et du droit, de l'éducation, de la santé et du bien-être). Ces services doivent en outre impliquer les secteurs formel et informel, et inclure un processus de prise en charge (identification, orientation, suivi et intervention) ;

d) Des normes et une surveillance minimales (mécanismes d'information, de suivi et de redevabilité). Un système de protection des enfants doit rendre des comptes. L'élaboration des politiques, le plaidoyer et les programmes doivent être fondés sur des données. Il convient pour cela de prévoir des systèmes d'information qui appuient la gestion de la prise en charge, le suivi des résultats des programmes et le déploiement à plus grande échelle ;

e) Des ressources humaines, financières et infrastructurelles. Une gestion efficace des ressources doit être mise en place : affectation de professionnels compétents à des postes adéquats, allocations budgétaires suffisantes, formation efficace et infrastructures adaptées, des véhicules aux salles de réunion ;

f) Une participation sociale qui passe par le respect de l'opinion des enfants et le soutien d'un public sensibilisé. Les communautés, les familles et les pairs jouent un rôle essentiel dans la promotion des pratiques sociales protectrices et l'autonomisation des enfants. L'accès à l'éducation civique et aux mécanismes qui permettent aux adolescents de faire entendre leur voix dans les prises de décisions rend ces derniers plus résilients face aux violences, aux maltraitances, aux négligences et à l'exploitation.

II. Approche de l'évaluation

9. La présente évaluation constitue la première tentative globale visant à rassembler et à analyser les données probantes relatives à la mise en œuvre du RSPE à l'échelle de l'UNICEF. Elle comporte deux grands objectifs : a) contribuer à l'acquisition de connaissances et à la prise de décisions en vue d'améliorer les programmes de l'UNICEF ; et b) favoriser la redevabilité en matière de RSPE. Elle examine les stratégies mondiales et les résultats des programmes nationaux de l'UNICEF en matière de renforcement des systèmes de protection des enfants afin de mieux protéger les filles et les garçons. Elle fournit une analyse du RSPE, depuis la

prévention jusqu'aux interventions en passant par le suivi, qui implique les acteurs formels et moins formels, et couvre les niveaux national et infranational dans les pays à revenu intermédiaire et faible et les contextes fragiles. Si l'évaluation décrit l'action menée par l'organisation au cours des dix dernières années en matière de RSPE, elle porte toutefois essentiellement sur la période allant de 2012 à 2018.

10. Elle a été orientée par dix questions associées à quatre des critères d'évaluation habituellement utilisés par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, à savoir : la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la viabilité. Si certaines questions de l'évaluation portaient spécifiquement sur un niveau donné (mondial, régional ou national), d'autres concernaient plusieurs niveaux, mais ont donné lieu à des données probantes et des conclusions différenciées.

Questions posées par l'évaluation

11. Aux niveaux mondial et régional, l'évaluation avait pour but de répondre aux questions suivantes :

a) Dans quelle mesure l'UNICEF contribue-t-il à renforcer efficacement les systèmes de protection des enfants en jouant un rôle moteur et en mobilisant les partenariats à l'échelle mondiale ?

b) Les stratégies mondiales de l'UNICEF, ses documents d'orientation et les résultats prévus sont-ils suffisamment appropriés, adaptés et cohérents pour renforcer les systèmes de protection des enfants ?

c) Dans quelle mesure l'UNICEF contribue-t-il à renforcer efficacement les systèmes de protection des enfants à l'échelle nationale en jouant un rôle de premier plan, d'orientation/d'appui et de mobilisateur à l'échelle régionale ?

d) L'UNICEF a-t-il contribué de manière suffisamment adéquate aux actions suivantes ?

i) Initiatives mondiales de production et de partage des connaissances/données tirées de recherches pertinentes ;

ii) Collecte et analyse des données relatives au RSPE ;

iii) Les processus et résultats des systèmes de protection des enfants font-ils l'objet d'un suivi et d'une évaluation ?

12. Au niveau institutionnel, l'évaluation posait les questions suivantes :

e) Dans quelle mesure l'UNICEF a-t-il alloué et géré de manière efficace et rationnelle les ressources humaines et financières destinées à la protection de l'enfance grâce à une approche systémique ?

13. Questions portant sur le niveau national :

f) Dans quelle mesure les stratégies et les interventions du programme de pays de l'UNICEF en matière de renforcement des systèmes de protection des enfants sont-elles pertinentes et appropriées pour garantir le droit des enfants à être protégés de la violence, de l'exploitation et de la maltraitance ?

g) Dans quelle mesure l'UNICEF est-il parvenu à engager, appuyer et défendre la réforme des systèmes ? Où/comment les fonds ont-ils été alloués ? Dans quelle mesure l'UNICEF a-t-il pu jouer un rôle moteur dans la création de partenariats et la mobilisation de ressources auprès des gouvernements et partenaires nationaux ?

h) Dans quelle mesure les programmes de pays de l'UNICEF, en matière de prévention et d'intervention, ont-ils contribué à obtenir des résultats concrets en

faveur de la protection des enfants grâce au renforcement des systèmes ? Quelles combinaisons d'actions ont permis à l'UNICEF de renforcer les systèmes de protection dans un groupe de 24 pays ?

i) Dans quelle mesure l'UNICEF a-t-il pris en compte les questions de durabilité (technique, financière et institutionnelle) dans les phases de conception et de mise en œuvre des programmes relatifs aux systèmes de protection des enfants ? Ces questions portent notamment sur la reproduction, l'intégration et le déploiement à plus grande échelle des programmes.

14. Enfin, s'agissant des aspects liés à la participation, à l'équité et à l'égalité des sexes, l'évaluation posait les questions suivantes :

j) Dans quelle mesure les programmes nationaux soutenus par l'UNICEF dans le domaine du RSPE :

i) impliquent-ils les garçons et les filles de différents âges, notamment ceux considérés comme particulièrement vulnérables, marginalisés et issus des minorités ;

ii) tiennent-ils compte de leurs besoins spécifiques en matière de protection et y répondent-ils ?

15. Des études de cas portant sur un échantillon choisi à dessein de 24 pays ont permis de réunir des éléments de preuve détaillés au niveau national afin d'évaluer les résultats obtenus par l'UNICEF concernant la mise en œuvre du RSPE et la production de données probantes destinées à éclairer les actions futures à l'échelle régionale et mondiale. Les cas étudiés étaient divisés selon trois degrés de précision : Douze ont fait l'objet d'une analyse documentaire, six ont donné lieu à des entretiens complémentaires à distance avec les informateurs clés (UNICEF et ses partenaires), et six ont fait l'objet d'une étude approfondie à partir des données recueillies au cours des missions de terrain dans le cadre d'entretiens en face à face, de discussions de groupe avec des adolescents et d'observations sur le terrain. Deux visites du bureau régional sont venues compléter les missions effectuées dans les pays afin de recueillir des données supplémentaires au niveau régional. Les entretiens menés avec les informateurs clés au niveau mondial, un examen documentaire et deux enquêtes en ligne (l'une auprès des équipes de pays de l'UNICEF, l'autre auprès des partenaires du gouvernement et de la société civile) complétaient également ces sources de données. Enfin, une analyse comparative qualitative a permis de déterminer quelles combinaisons d'actions de la part de l'UNICEF avaient contribué le plus efficacement au RSPE dans les 24 pays étudiés.

III. Quelques conclusions tirées de l'évaluation

16. L'évaluation a donné lieu à 42 conclusions au total, dont certaines sont présentées dans le présent rapport.

A. Conclusions tirées au niveau national

1. Pertinence et adéquation des interventions de l'UNICEF en matière de renforcement des systèmes de protection des enfants

17. Globalement, l'évaluation a montré que les stratégies en matière de RSPE utilisaient un grand nombre des avantages comparatifs de l'UNICEF en tant qu'organisation intergouvernementale axée sur les droits humains. Les approches adoptées par les 24 bureaux de pays étudiés étaient dans une large mesure conformes au mandat de l'UNICEF ainsi qu'aux instruments applicables en matière de droits humains et aux priorités à l'échelle mondiale. Les bureaux de pays ont déployé des

efforts importants afin d'aligner le RSPE sur les besoins nationaux, en particulier concernant les réformes juridiques et réglementaires. Les partenaires nationaux ont notamment accordé une grande importance aux actions visant à produire des données probantes sur la protection de l'enfance (p. ex., exercices de cartographie et d'évaluation). Toutefois, l'attention portée aux systèmes formels de protection de l'enfance peut limiter la réponse du RSPE aux besoins des titulaires de droits les plus vulnérables.

18. La réussite des actions de RSPE dépend généralement de la capacité de l'UNICEF à mobiliser les donateurs et les organismes de mise en œuvre afin de soutenir un programme commun de protection de l'enfance, or l'évaluation a mis au jour peu d'exemples de coopération généralisée en faveur du RSPE. L'un des principaux facteurs nuisant à la pertinence des actions de RSPE est lié à la tendance des donateurs et des organisations non gouvernementales (ONG) à contourner les systèmes de protection des enfants dirigés par l'État en créant des canaux de prestation de services de protection parallèles et isolés. Les pays étudiés faisant figure d'exceptions sont le Nigéria, la Roumanie et le Zimbabwe. Au Zimbabwe, l'UNICEF s'est appuyé sur des partenariats de longue date en faveur des enfants touchés par le VIH/sida pour renforcer le système national de protection de l'enfance. L'organisation a non seulement concentré ses efforts dans les services essentiels de protection de l'enfance, mais elle a également appuyé les transferts sociaux à grande échelle. Au Nigéria, l'UNICEF a également tiré parti des partenariats existants avec les donateurs et le gouvernement et utilisé un ensemble de cartographies et d'évaluations régionales afin de mobiliser un appui en faveur d'un investissement accru dans les systèmes de protection des enfants. La Roumanie est l'un des multiples pays d'Europe orientale dans lesquels l'UNICEF soutient un programme de réforme de la prise en charge depuis de nombreuses années. Avec l'appui solide de l'Union européenne et du bureau régional de l'UNICEF à Genève, le bureau de pays a su tirer profit de la réforme de la prise en charge et du système judiciaire pour mineurs afin de réclamer l'élargissement de la réforme au système actuel de protection de l'enfance.

19. Ces cas mettent en lumière le potentiel qu'offre le RSPE lorsque tous les acteurs collaborent autour d'une vision commune. Toutefois, dans de nombreux pays et à l'échelle mondiale, les initiatives de l'UNICEF visant à établir des partenariats pour la mobilisation de ressources se sont révélées en grande partie inefficaces, de même que celles visant à convaincre les donateurs de soutenir la stratégie en matière de RSPE de manière coordonnée.

2. Efficacité des programmes de l'UNICEF, y compris du point de vue des droits humains et de l'égalité des sexes

20. L'évaluation a permis d'analyser les réalisations de l'organisation au regard des six éléments clés/résultats intermédiaires définis dans le cadre conceptuel élaboré pour les besoins de l'évaluation (figure I).

Résultat intermédiaire 1 : Un cadre juridique et réglementaire solide et des politiques spécifiques à la protection de l'enfance

21. L'appui à l'harmonisation des cadres réglementaires et juridiques nationaux avec la Convention relative aux droits de l'enfant et les bonnes pratiques internationales, d'une part, ainsi qu'aux politiques de protection de l'enfance, d'autre part, sont des domaines dans lesquels l'UNICEF a apporté des contributions importantes dans l'ensemble des régions. Parallèlement, l'évaluation a révélé qu'un certain nombre de facteurs externes avaient nui à ces contributions. Il subsiste des lacunes concernant la mise en œuvre et la mise en application, et il existe des

problèmes systémiques sous-jacents constituant des obstacles dans de nombreux pays. Les systèmes décentralisés, dans lesquels les lois et les politiques nationales ne sont pas nécessairement contraignantes au niveau régional, sont particulièrement problématiques. L'UNICEF n'a pas encore recueilli beaucoup d'informations sur le traitement de la protection de l'enfance dans le droit coutumier des différents pays et les modalités d'harmonisation avec les règles nationales et infranationales.

Résultat intermédiaire 2 : Des structures de gouvernance efficaces, grâce à une bonne coordination entre les ministères, les différents niveaux de décentralisation et les acteurs formels et informels

22. Globalement, les performances des programmes sur le plan du renforcement des liens entre les composantes et les acteurs du système de protection des enfants sont modérées : Dans nombre de pays de l'échantillon, les avancées obtenues dans le cadre de la réforme législative et politique ne se sont pas traduites par un renforcement des structures de gouvernance et de coordination. Le secteur de la santé, en particulier, était rarement bien intégré aux systèmes de protection des enfants. La principale difficulté est liée au caractère intersectoriel de ces derniers et au fait que leurs responsabilités relèvent de plusieurs ministères. Par conséquent, le RSPE exige une coordination à la fois horizontale (entre les fonctions ministérielles et gouvernementales) et verticale (du niveau national vers le niveau local).

23. Dans certains cas, la protection de l'enfance n'est rattachée à aucun ministère spécifique. Dans d'autres cas, les mandats de plusieurs ministères sont voisins ou se chevauchent. Par défaut, l'UNICEF se retrouve souvent à jouer un rôle de premier plan dans le RSPE, ce qui peut limiter l'appropriation nationale des stratégies et des objectifs du système de protection des enfants. Pourtant, l'UNICEF peut jouer un rôle mobilisateur important auprès des différents secteurs et échelons gouvernementaux. L'évaluation a ainsi mis en lumière plusieurs exemples dans lesquels l'organisation a créé et soutenu des structures nationales de coordination de la protection de l'enfance telles que les comités interministériels. Un autre enjeu concerne la coordination verticale, c'est-à-dire l'application des lois et politiques nationales aux niveaux infranational et local, ainsi que les lignes d'action et la communication d'informations. De l'avis de plusieurs partenaires et informateurs clés de l'UNICEF, l'action de l'organisation concernant les politiques et les cadres gouvernementaux a généralement négligé le rôle des ONG, des communautés, des familles et d'autres acteurs moins formels.

Résultat intermédiaire 3 : Un continuum de services allant de la prévention à l'intervention

24. L'évaluation a révélé que l'UNICEF avait largement contribué à mettre en place ou à renforcer les services de prévention et d'intervention dans la plupart des pays. En outre, il veille à ce que les résultats obtenus en faveur des enfants tiennent compte des droits humains, de l'égalité des sexes et de l'équité. Cependant, ces contributions viennent rarement s'ajouter aux systèmes de prestation de services opérationnels. Un système de protection des enfants qui fonctionne bien doit intégrer un continuum de services de prévention, d'intervention rapide et de réponse d'urgence, ainsi qu'un processus de prise en charge (identification, orientation, suivi et intervention). L'évaluation a également permis de confirmer que l'un des principaux obstacles réside dans l'incapacité des systèmes formels de la plupart des pays étudiés à atteindre le niveau communautaire afin de fournir des services de prévention et d'intervention efficaces là où se produisent réellement les violations des droits de l'enfant.

25. L'évaluation a fait apparaître plusieurs exemples de contributions apportées par l'UNICEF aux services préventifs de la protection de l'enfance, généralement dans

les domaines suivants : dialogue/plaidoyer politique, renforcement des capacités et coordination/partenariats. Toutefois, d'une manière générale, l'évaluation a révélé que l'UNICEF n'avait mis en place aucune stratégie précise en matière de prévention dans le cadre du RSPE. Ainsi, l'organisation avait tendance à concentrer son attention sur les services gouvernementaux consacrés aux enfants considérés comme « à risque » (prévention secondaire uniquement). En matière d'intervention, l'appui de l'UNICEF a permis d'améliorer les services fournis dans le cadre des systèmes de protection des enfants (structures et capacités de prestation). Exemples clés : appui aux dispositifs de protection de remplacement, amélioration des processus (procédures opérationnelles permanentes, mécanismes d'orientation), notamment au niveau communautaire, et renforcement des capacités des professionnels et des responsables communautaires. Par ailleurs, l'évaluation a montré que la mobilisation de ressources publiques permettait une contribution plus importante que l'appui financier direct, et devait donc rester la méthode privilégiée. Néanmoins, dans les pays disposant de systèmes de protection des enfants moins développés, l'appui direct aux services s'est parfois montré efficace.

Résultat intermédiaire 4 : Des normes et une surveillance minimales (mécanismes d'information, de suivi et de redevabilité)

26. L'UNICEF a contribué à mettre en place un éventail de systèmes de collecte de données et de gestion de l'information afin de suivre la mise en application des normes et le traitement des affaires de protection de l'enfance. Toutefois, le degré d'utilisation de ces informations par les pays en vue d'améliorer le suivi de la protection de l'enfance est variable, et généralement faible.

27. Sur la période examinée, les bureaux de pays ont soutenu une série d'initiatives fructueuses visant à aider les gouvernements à instaurer des systèmes de redevabilité et de surveillance dans le cadre de la protection de l'enfance. Ces initiatives consistaient à créer des structures ou des mécanismes indépendants (médiateurs et tribunaux nationaux chargés des droits humains/de l'enfant) ainsi que des dispositifs gouvernementaux destinés à surveiller les systèmes de protection des enfants et à contrôler leur qualité (unités d'inspection, systèmes de gestion de l'information, systèmes d'assurance qualité). Les entretiens avec les informateurs clés et les enquêtes menées auprès de l'UNICEF et de ses partenaires ont confirmé que l'investissement de l'organisation dans le domaine de l'assurance qualité et de la surveillance était hautement apprécié. Les systèmes de gestion de l'information, en particulier, ont permis d'obtenir des données précieuses, de parvenir à une compréhension commune des rôles et responsabilités des acteurs du système, et d'améliorer les possibilités en matière de redevabilité.

Résultat intermédiaire 5 : Des ressources humaines, financières et infrastructurelles

28. S'agissant des ressources humaines, l'évaluation a révélé que de nombreux bureaux de pays avaient efficacement appuyé ou mis en œuvre les programmes de formation destinés au personnel des services sociaux et des différents secteurs (agents de police, magistrats, éducateurs), en vue de renforcer le rôle joué par ces derniers au sein du système de protection des enfants. Un grand nombre de bureaux de pays reconnaissent désormais que, compte tenu des niveaux élevés de rotation du personnel dans les secteurs concernés, l'approche la plus durable peut consister à intégrer la formation sur les systèmes, les rôles et les responsabilités en matière de protection de l'enfance dans les programmes de formation professionnelle de chaque secteur (écoles de police, rédaction des descriptifs de poste pour les ministères de la justice/l'intérieur, etc.). C'est ce qui a été fait à des degrés divers en Afghanistan, en Afrique du Sud, en Côte d'Ivoire, au Soudan, en Thaïlande et au Zimbabwe. En outre,

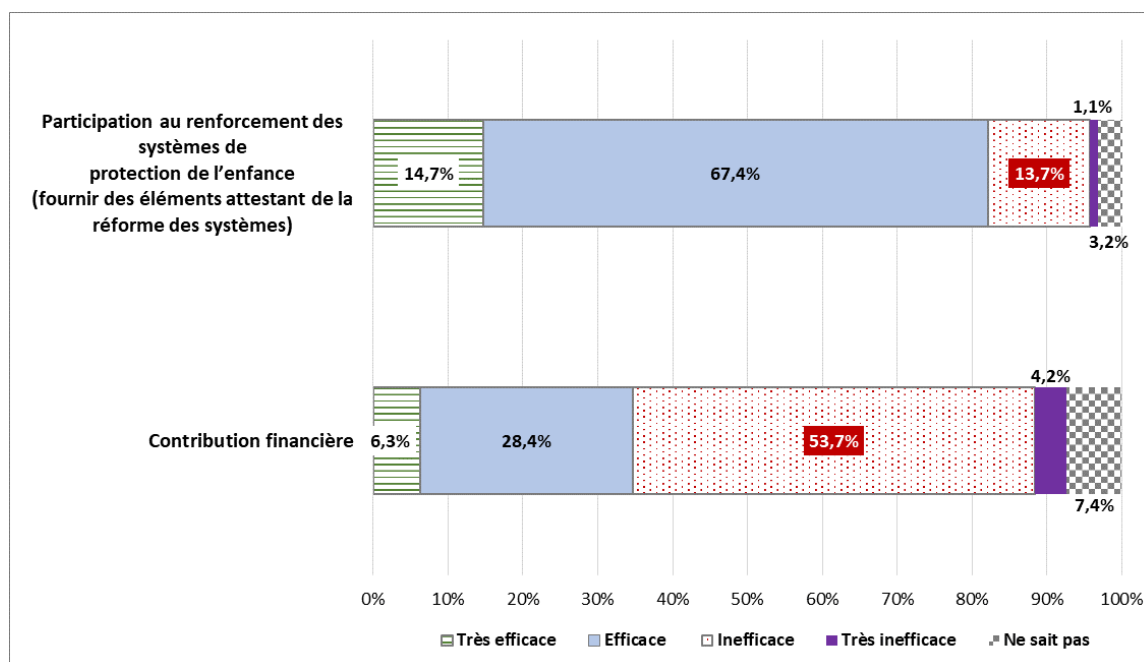
il existe des exemples positifs d'appui aux mécanismes communautaires de protection de l'enfance. Ainsi, en République démocratique du Congo, faute de services gouvernementaux opérationnels, l'approche « communautés protectrices » a été créée afin de protéger les enfants dans les domaines où l'UNICEF et ses partenaires clés étaient en mesure d'intervenir. Au Zimbabwe, une équipe d'agents de santé communautaires formés à la protection de l'enfance est reliée au système national par l'intermédiaire des travailleurs sociaux intervenant dans les districts.

29. En ce qui concerne les ressources financières, les programmes de l'UNICEF ne sont pas tout à fait parvenus à appuyer l'établissement de budgets gouvernementaux en faveur du RSPE. Le manque de capacités au niveau des bureaux de pays est l'un des facteurs expliquant ce constat. Afin de définir la marge de manœuvre budgétaire et de veiller à la bonne utilisation des ressources allouées au budget national, l'UNICEF doit disposer de compétences spécifiques et jouer un rôle moteur pour comprendre et influencer les processus de financement public en faveur des systèmes de protection des enfants.

30. Comme le montre la figure II, bien que le personnel du bureau de pays de l'UNICEF s'estime efficace lorsqu'il s'agit d'inciter les autorités nationales à adopter une approche systémique de la protection de l'enfance, il se dit moins performant quant à la mobilisation de contributions afin de financer ces systèmes. L'absence d'engagements de financement cohérents de la part des gouvernements et des donateurs compromet les progrès vers la mise en place de systèmes de protection opérationnels et d'une protection efficace des enfants.

Figure II

Le personnel de l'UNICEF estime que les actions qu'il mène en vue d'inciter le gouvernement à participer au renforcement des systèmes de protection des enfants sont efficaces, toutefois cette efficacité n'est pas encore reflétée par les contributions financières



Résultat intermédiaire 6 : Une participation sociale qui passe par le respect de l'opinion des enfants et le soutien d'un public sensibilisé

31. La « participation sociale » est un terme générique utilisé pour les besoins de l'évaluation. Il englobe le droit des enfants à être entendus et à exprimer leur propre

opinion, ainsi que l'existence d'institutions et de communautés qui respectent ces droits et veillent à leur application. Globalement, l'évaluation a révélé que l'UNICEF n'avait pas soutenu systématiquement la participation sociale dans le cadre de ses initiatives de RSPE.

32. Dans plusieurs pays, l'UNICEF soutient les activités de sensibilisation communautaire menées, entre autres, par les écoles, les comités de protection de l'enfance et les bénévoles. Toutefois, l'évaluation a fait apparaître peu de cas établis dans lesquels des pratiques de participation avaient été mises en place localement autour des systèmes de protection des enfants (auprès des enfants, des communautés, des familles et des pairs). Par ailleurs, l'évaluation n'a recensé aucun cas dans lequel un éventail d'acteurs sociaux autres que des ONG avait été inclus dans l'élaboration ou la conception des systèmes et stratégies de protection de l'enfance. Bien que la participation des enfants reste un principe fondamental de la Convention relative aux droits de l'enfant, l'évaluation a mis au jour peu de données attestant que les gouvernements prévoient des espaces de participation réservés aux enfants et aux adolescents dans les systèmes de protection des enfants, ou que l'UNICEF plaide pour la création de tels espaces. Par conséquent, à ce jour, l'UNICEF n'est pas parvenu à définir le rôle que les enfants doivent jouer dans leur propre protection, ni les moyens d'inclure les filles, les garçons, les communautés et les familles dans les systèmes de protection des enfants.

33. Globalement, les six résultats intermédiaires indiquent que l'UNICEF a fait preuve d'une plus grande efficacité dans les pays où le contexte était favorable (p. ex., meilleure gouvernance, meilleure appropriation nationale et meilleure dotation en ressources) et où le système de protection des enfants était déjà opérationnel. Autrement dit, l'appui de l'UNICEF à la réforme des systèmes a donné de meilleurs résultats que ses contributions à l'amélioration ou à la consolidation des systèmes. Les principaux facteurs ayant influencé la réalisation ou non des objectifs prévus étaient les suivants : planification irréaliste, engagement et financement insuffisants de la part du gouvernement, mécanismes de redevabilité médiocres, appui des donateurs inefficace et pression insuffisante de l'UNICEF en faveur d'un tel appui, mauvaise coordination entre les systèmes de protection des enfants officiels et communautaires, et faible performance des systèmes de production de données et de gestion des connaissances.

34. Concernant les questions d'équité et d'égalité entre les sexes, de nombreux descriptifs de programme indiquent qu'une attention suffisante est accordée à l'égalité des sexes ainsi qu'à l'évolution des capacités et à l'âge des enfants. La plupart des services d'intervention ciblent les garçons et les filles les plus vulnérables, tandis que les services de prévention et d'intervention rapide ont une portée plus large. Cependant, les enfants et les adolescents en situation de handicap restent une population négligée, et les données démographiques, relatives aux besoins et à l'incidence des programmes mis en place sont rarement analysées sous l'angle de la problématique hommes-femmes.

35. Afin d'évaluer les contributions des interventions de l'UNICEF au renforcement des systèmes de protection des enfants, l'analyse qualitative comparative a porté sur 12 interventions, dont certaines étaient combinées à d'autres activités. Sur ces 12 interventions, quatre se sont révélées particulièrement efficaces, et deux ont solidement contribué au RSPE.

a) Renforcement des capacités/effectifs des services sociaux (plus efficace dans le cadre d'une intervention unique)

36. Les actions de l'UNICEF dans le domaine du renforcement des capacités ont été évaluées par rapport aux éléments suivants : a) appui aux ateliers et à la mise au point

de supports de formation destinés aux acteurs de la protection de l'enfance ; b) élaboration de programmes d'études à l'intention du personnel des services sociaux ; et c) renforcement des effectifs du secteur de l'aide sociale (en dehors du programme d'études). L'analyse a montré que lorsque l'UNICEF contribuait au renforcement des capacités, le potentiel de fonctionnement des systèmes de protection des enfants augmentait fortement comparé à des situations où il n'intervenait pas dans ce domaine. Le renforcement des effectifs (éléments b) et c) ci-dessus) s'est également révélé très déterminant. Ainsi, dans chaque pays où l'UNICEF s'est engagé dans ce type d'action, des résultats positifs ont été observés.

b) Mobilisation de ressources publiques (très efficace en combinaison avec d'autres interventions)

37. Ici, l'intervention de l'UNICEF consistait à appuyer l'analyse du budget et des dépenses publiques, et à mobiliser des fonds auprès d'autres sections de l'UNICEF œuvrant pour la protection de l'enfance, des ressources publiques en faveur des systèmes de protection des enfants et des dons multilatéraux (Union européenne, Banque mondiale, etc.). Dans chaque pays où l'UNICEF s'est engagé dans ce type d'action, des résultats positifs ont été observés (système de protection des enfants opérationnel).

c) Collecte de données probantes et recherche (très efficace en combinaison avec d'autres interventions)

38. L'investissement de l'UNICEF dans le domaine des données probantes et de la recherche a été évalué en analysant le budget et les dépenses publiques consacrés à la protection de l'enfance ainsi que les travaux de recherche et les données probantes à l'appui du RSPE. L'analyse qualitative comparative a indiqué que sans ce type d'action, il était impossible de renforcer les systèmes de protection des enfants. Les ensembles d'interventions ayant donné les meilleurs résultats sont ceux dans lesquels les données probantes et la recherche occupaient une place centrale.

d) Dialogue et plaidoyer politiques (très efficace en combinaison avec d'autres interventions)

39. Les actions de l'UNICEF en faveur du dialogue et du plaidoyer politiques ont été évaluées par rapport à quatre éléments : a) plaidoyer politique et appui technique aux systèmes de protection des enfants ; b) pouvoir de mobilisation de l'UNICEF ; c) cartographie et évaluation des systèmes de protection des enfants ; et d) appui à la stratégie et aux plans des systèmes de protection des enfants. Les actions en faveur du dialogue et du plaidoyer politiques se sont révélées déterminantes dans la réussite de plusieurs ensembles d'interventions.

40. Les actions menées en faveur de l'adoption de normes minimales et de mécanismes de contrôle qualité (suivi et surveillance) ont également été efficaces : Dans les pays où l'UNICEF s'est engagé dans ce type d'intervention, les systèmes de protection des enfants observés étaient opérationnels dans plus de quatre cas sur cinq. Les actions menées dans la gestion et la coordination de la prise en charge ont été tout aussi efficaces (appui aux systèmes de gestion des cas individuels et des informations relatives à la protection de l'enfance ainsi qu'aux autres systèmes de données administratives, appui à la coordination interministérielle, etc.).

41. Lorsque les systèmes fonctionnaient déjà très bien, la combinaison de plusieurs interventions (collecte de données probantes et recherche, mobilisation de ressources publiques et plaidoyer politique) a permis d'obtenir les meilleurs résultats.

e) Durabilité des interventions de l'UNICEF en matière de renforcement des systèmes de protection des enfants

42. Le rôle de l'UNICEF est d'appuyer les systèmes dont la direction, le financement et la gestion relèvent de l'État. L'évaluation a mis en évidence des interventions prometteuses en matière de gestion et de coordination de la prise en charge, des fonctions dont la durabilité pourrait être assurée par leur institutionnalisation (appropriation nationale). En outre, certaines stratégies ayant démontré leur efficacité dans l'analyse qualitative comparative étaient également associées à la durabilité : plaidoyer/consolidation de l'engagement politique, mobilisation de ressources et renforcement des capacités. Toutefois, l'absence d'engagement financier de la part des autorités nationales et les lacunes observées dans la planification de l'UNICEF compromettent la durabilité des résultats obtenus.

3. Efficacité des ressources humaines et financières de l'UNICEF affectées au renforcement des systèmes de protection des enfants

43. De nombreuses parties prenantes consultées pour les besoins de l'évaluation considéraient que l'UNICEF assurait une gestion efficace de ses ressources affectées au RSPE. Les bureaux de pays mettent en œuvre un grand nombre d'activités visant à renforcer les systèmes de protection des enfants avec très peu de ressources financières et humaines, ce qui peut être considéré comme un signe d'efficacité. Néanmoins, dans la mesure où l'UNICEF utilise des systèmes de rapports financiers et de rapports sur les résultats ne permettant pas d'assurer le suivi du RSPE et d'en rendre compte de manière efficace, les données relatives à cet aspect étaient limitées.

B. Conclusions tirées aux niveaux institutionnel, mondial et régional

1. Efficacité institutionnelle : politiques, stratégies, suivi et évaluation

44. L'évaluation a révélé que les stratégies de l'UNICEF et les résultats attendus à l'échelle mondiale ne rendaient pas bien compte des dernières évolutions dans le domaine du RSPE. L'UNICEF doit encore approuver et annoncer un cadre conceptuel clair en la matière. En conséquence, il manque à l'organisation une compréhension commune du concept de RSPE, et le personnel, ses partenaires et les autres parties prenantes possèdent peu d'indications quant aux modalités de mise en œuvre de ce dernier. De plus, la Stratégie de protection de l'enfance est obsolète et ne reflète pas les idées actuelles en matière de RSPE.

45. S'agissant de la production de connaissances, le sentiment général est que l'UNICEF a contribué de manière adéquate à la collecte de données relatives au RSPE. Toutefois, les lacunes observées dans le partage, l'analyse et la synthèse des connaissances ainsi que dans le suivi et l'évaluation limitent l'influence de l'organisation dans ce domaine. Fait important à souligner, les indicateurs utilisés à l'échelle de l'organisation afin de déterminer les progrès réalisés vers la mise en place de systèmes de protection des enfants plus solides, plus durables et plus efficaces restent faibles, notamment en ce qui concerne leur capacité à rendre compte de l'effet des contributions de l'UNICEF.

2. Rôle moteur, plaidoyer et partenariats au niveau mondial

46. L'évaluation offre des exemples intéressants de partenariats solides établis grâce à des initiatives nationales menées par l'UNICEF dans le domaine du RSPE. Cependant, les données probantes disponibles indiquent que l'organisation n'a pas pu conserver son rôle moteur au niveau mondial ni mobiliser les partenariats clés nécessaires à la poursuite du renforcement des systèmes de protection des enfants. Ce

constat est particulièrement évident en ce qui concerne les donateurs : Comme indiqué ci-dessus, les initiatives de l'UNICEF visant à établir des partenariats pour la mobilisation de ressources en faveur du RSPE ont été en grande partie inefficaces. Les pratiques des donateurs qui consistent à préaffecter les subventions aux questions touchant à la protection de l'enfance ont eu pour effet de les dissuader de mettre davantage l'accent sur le renforcement des systèmes.

3. Rôle moteur, mobilisation et appui au niveau régional

47. L'évaluation a révélé que les bureaux régionaux de l'UNICEF avaient contribué de manière importante au RSPE, notamment en recensant les difficultés rencontrées par les pays dans leur région respective, et, dans une certaine mesure, en aidant les parties prenantes à adapter l'approche du RSPE aux réalités régionales. Les parties prenantes ont ainsi relevé plusieurs domaines dans lesquelles un appui supplémentaire du bureau régional serait apprécié, notamment afin d'obtenir des orientations plus concrètes sur les moyens de renforcer les systèmes de protection des enfants dans les différents contextes et sur ce qu'il est raisonnablement possible d'attendre de ce processus.

48. Les conclusions sont présentées en intégralité dans les chapitres 3 et 4 du rapport d'évaluation.

IV. Conclusions

Conclusion 1

49. Après une décennie d'interventions dans le domaine du RSPE, le cadre conceptuel de l'UNICEF en la matière manque encore de clarté. En conséquence, le RSPE ne fait pas l'objet d'une compréhension commune entre le personnel de l'UNICEF aux différents niveaux et ses partenaires.

50. Sur le plan le plus élémentaire, il manque une définition claire du concept de renforcement des systèmes de protection des enfants qui serait énoncée comme telle, publiée et largement diffusée à tous les niveaux de l'organisation. Il manque également un cadre conceptuel clair ou un diagramme d'analyse logique du programme assorti des mesures correspondantes.

Conclusion 2

51. Compte tenu de la prédominance des initiatives de grande ampleur axées sur des problématiques spécifiques et de la définition d'un nouveau concept unificateur, la violence à l'égard des enfants, le personnel ne dispose pas de l'appui technique nécessaire pour mettre en application la stratégie de renforcement des systèmes dans les différents contextes de programmation.

52. L'équilibre et les liens souhaités entre les différentes approches de l'UNICEF en matière de protection de l'enfance (stratégie systématique ou axée sur une problématique spécifique) n'ont pas été précisés. Une difficulté connexe d'ordre opérationnel concerne le lien entre le renforcement des systèmes et la lutte contre la violence à l'égard des enfants, concept unificateur énoncé dans l'objectif de développement durable 16.2 et le groupe d'objectifs 3 du Plan stratégique de l'UNICEF 2018-2021. D'une manière plus générale, il existe peu de précisions ou de données probantes systématiques concernant la marche à suivre pour choisir le meilleur point d'entrée pour le RSPE. Enfin, l'approche programmatique de l'UNICEF en matière de RSPE n'établit actuellement aucune distinction entre les différents degrés de fonctionnement ou de maturité des systèmes nationaux de protection de l'enfance.

Conclusion 3

53. Malgré les difficultés relevées dans les conclusions 1 et 2, l'UNICEF a largement réussi à faire avancer la question des systèmes de protection des enfants au niveau national et à sensibiliser ses partenaires nationaux (à des degrés variables selon les pays et les régions). Toutefois, dans l'ensemble, ces progrès ne se sont pas traduits par des investissements nationaux suffisants dans le RSPE.

54. Dans la plupart des pays étudiés dans la présente évaluation, le rôle joué par l'UNICEF dans la production de données probantes, et la cartographie, l'évaluation et l'estimation du coût des systèmes de protection des enfants a contribué à modifier la compréhension des partenaires gouvernementaux. L'appui technique fourni par l'UNICEF a également permis d'améliorer les composantes clés des systèmes de protection des enfants. Cependant, dans la plupart des cas, cet effort conjoint n'a pas abouti à des engagements de ressources de la part des gouvernements.

Conclusion 4

55. En affectant leurs fonds expressément à des problématiques spécifiques et en utilisant des systèmes parallèles de suivi et de compte rendu, les donateurs ont joué un rôle essentiellement négatif dans la progression des systèmes nationaux de protection de l'enfance. À ce jour, l'organisation n'est pas parvenue à convaincre les donateurs de l'intérêt du RSPE.

56. De nombreux donateurs exigent avant tout des résultats facilement et rapidement mesurables exprimés en nombre d'enfants bénéficiaires. Cette exigence a conduit à favoriser des systèmes de prestation de service parallèles qui compromettent le renforcement des systèmes. Le personnel de l'UNICEF est donc contraint de concevoir des projets qui répondent aux attentes des donateurs, à savoir un nombre élevé de bénéficiaires, tout en contribuant également à l'obtention de résultats de développement qui permettent de renforcer globalement et durablement les systèmes de protection des enfants.

Conclusion 5

57. Globalement, les performances des programmes de l'UNICEF en matière de RSPE sont modérées. Les progrès sont irréguliers, et les lacunes sont flagrantes dans les contextes humanitaires fragiles caractérisés par de faibles revenus.

58. Dans nombre de pays étudiés, l'UNICEF a contribué à faire progresser à un niveau moyen et vérifiable le renforcement des six dimensions qui, ensemble, constituent un système de protection des enfants opérationnel. Néanmoins, il reste encore beaucoup à faire dans la plupart des pays examinés. La contribution de l'UNICEF au RSPE a été particulièrement importante en ce qui concerne la consolidation du cadre juridique et réglementaire. D'une manière générale, l'appui de l'UNICEF s'est révélé moins efficace lorsque les systèmes de protection des enfants se trouvaient encore à un stade embryonnaire, et il s'est montré plus efficace dans les pays où l'organisation soutenait la réforme des systèmes de protection des enfants existants menée par le gouvernement.

Conclusion 6

59. L'évaluation a mis en évidence plusieurs interventions particulièrement efficaces pour renforcer les systèmes de protection des enfants : renforcement des capacités/effectifs des services sociaux ; mobilisation de ressources publiques ; collecte de données probantes et recherche ; et plaidoyer politique. L'évaluation fournit ainsi quelques éclaircissements sur les actions que l'UNICEF doit mener en priorité.

60. Les systèmes de protection des enfants les plus solides sont ceux qui bénéficient le plus de l'investissement de l'UNICEF dans les domaines suivants : collecte de données probantes et recherche, mobilisation de ressources publiques et plaidoyer politique. L'investissement de l'organisation dans le renforcement des capacités (et des effectifs) ayant fait la plus grande différence sur l'ensemble des 24 pays, cette intervention pourrait s'avérer judicieuse dans un large éventail de contextes. Dans les pays disposant de systèmes de protection des enfants moins performants, l'UNICEF investit généralement beaucoup en faveur des mécanismes de protection de l'enfance communautaires, et apporte un appui financier et technique direct aux services et aux infrastructures de protection de l'enfance.

Conclusion 7

61. Les ambitions de l'organisation manquaient de réalisme quant à ce qu'il était possible d'attendre d'un système de protection de l'enfance dans certains contextes, et quant aux délais nécessaires pour y parvenir.

62. Certains des objectifs fixés par l'UNICEF en matière de renforcement des systèmes de protection des enfants sont orientés sur le court et le moyen terme, tandis que l'obtention d'un système de protection opérationnel est un objectif ambitieux qui s'inscrit dans le long terme. Ce manque de réalisme a pu conduire à prévoir des efforts de renforcement des systèmes impossibles à fournir dans certains contextes, ce qui a pu saper la confiance de ses partenaires dans le RSPE par la suite. De la même façon, dans les systèmes qui fonctionnent mieux, les résultats en faveur de la protection de l'enfance sont généralement obtenus grâce à un réseau de systèmes connexes de santé, d'éducation et de protection sociale sur lequel repose l'essentiel des missions de prévention et d'intervention rapide.

Conclusion 8

63. L'UNICEF dispose d'un créneau d'action bien précis, à savoir la responsabilisation des États en matière de droits de l'enfant et la mise en place de partenariats avec les ministères concernés aux niveaux national et provincial et dans les districts. L'organisation doit encore définir le rôle qui est le sien vis-à-vis de la participation des enfants, des mécanismes communautaires de protection de l'enfance et de l'interconnexion entre les acteurs formels et moins formels.

64. Du reste, la dichotomie établie par le diagramme idéal d'analyse logique du programme de RSPE entre structures de protection de l'enfance formelles et moins formelles a été exagérée. Comme l'ont montré les résultats de l'analyse qualitative comparative dans certains pays disposant de systèmes de protection des enfants opérationnels, l'UNICEF intervient également avec succès en faveur des mécanismes communautaires de protection de l'enfance. Les actions en faveur des droits civils des enfants (information, communication, association et participation citoyenne aux systèmes de protection des enfants) peuvent offrir des possibilités en matière de participation des filles et des garçons au RSPE.

Conclusion 9

65. Les activités menées en vue de renforcer les capacités et l'apprentissage du personnel dans le domaine du renforcement des systèmes de protection des enfants ont été suffisantes.

66. Dans un certain nombre de pays et de régions, le personnel de l'UNICEF a pu jouer un rôle moteur stratégique de premier plan dans la mobilisation des donateurs, des gouvernements et des autres organismes de mise en œuvre afin de faire avancer la question des systèmes de manière innovante. Toutefois, de nombreux pays ne disposent pas des capacités nécessaires. Les compétences requises en matière de RSPE vont au-delà de celles dont dispose habituellement le personnel chargé de la

protection de l'enfance : financement public, développement institutionnel, gestion axée sur les résultats, aptitudes en matière de recherche et d'analyse, et capacités de direction stratégique (mobiliser, convaincre et influencer). Ces compétences ne semblent pas avoir été suffisamment prises en compte dans le recrutement, la promotion et le maintien en poste du personnel ni dans les initiatives d'apprentissage.

Conclusion 10

67. Les systèmes utilisés par l'UNICEF pour rendre compte des dépenses et des résultats ne permettent pas de déterminer précisément dans quelle mesure l'organisation a contribué au RSPE. Leur utilité s'en trouve alors limitée, notamment en matière de redevabilité et de mobilisation des ressources.

68. Il reste à établir au niveau de l'organisation des indicateurs cohérents en matière de RSPE, à la fois pour mesurer les résultats intermédiaires (éléments du système de protection des enfants) ainsi que les dépenses et les investissements de l'UNICEF contribuant à ces résultats. L'évaluation des investissements réalisés entre 2014 et 2017 s'est révélée particulièrement compliquée, en raison de la difficulté à déterminer lesquels d'entre eux avaient été considérés comme relevant du renforcement des systèmes lors de l'enregistrement des dépenses au niveau du bureau de pays. Bien qu'elles se soient sensiblement améliorées dans le cadre du Plan stratégique 2018-2021, les données probantes issues des systèmes utilisés par l'UNICEF pour rendre compte des résultats obtenus restent parcellaires. Globalement, l'UNICEF n'est pas en mesure de suivre de manière systématique sa contribution aux avancées et aux résultats du RSPE à l'échelle mondiale, ce qui l'empêche de présenter les résultats obtenus et de mobiliser des ressources en faveur du RSPE.

V. Recommandations

1. Clarifier la définition donnée par l'UNICEF au renforcement des systèmes de protection des enfants et le rôle de l'organisation à cet égard, et faire de cette approche une priorité des stratégies, politiques et plans de l'organisation.

69. Ces dernières années, l'impression générale était que les initiatives de grande ampleur axées sur des problématiques spécifiques sapaient l'approche systémique de la protection de l'enfance et les efforts de renforcement des systèmes. En outre, il convient d'apporter des éclaircissements autour du lien entre le renforcement des systèmes et la protection des enfants contre la violence, qui constitue le nouveau concept unificateur correspondant à l'objectif de développement durable 16.2.

1.1. Grâce à un processus consultatif, clarifier les liens souhaités entre les approches de l'UNICEF en matière de protection de l'enfance (stratégie systématique ou axée sur une problématique spécifique), et affiner le diagramme d'analyse logique du programme de RSPE ébauché pour les besoins de la présente évaluation, en précisant les éléments suivants :

- a) Points d'entrée et leviers d'action prioritaires de l'UNICEF pour le RSPE, le cas échéant ;
- b) Liens entre la protection des enfants contre la violence et le RSPE, en s'appuyant sur la théorie du changement, les orientations relatives aux programmes de lutte contre la violence à l'égard des enfants et d'autres sources ;
- c) Rapports entre les interventions de l'UNICEF et les systèmes de protection des enfants officiels et communautaires, en s'appuyant sur une approche fondée sur les droits et en affirmant le rôle normatif de l'UNICEF dans le RSPE.

70. Le processus susmentionné doit également clarifier les points suivants :

a) L'intersectorialité des systèmes de protection des enfants, c'est-à-dire les composantes fondamentales du système et les éléments connexes relevant d'autres secteurs, et les moyens par lesquels l'UNICEF peut favoriser leur interaction dans le continuum de services, en examinant les possibilités d'intervention de l'UNICEF à l'aide de la communication pour le développement, des financements publics et d'autres approches intersectorielles ;

b) Les rapports entre le RSPE et des vulnérabilités (sexe, handicap, etc.) et situations spécifiques (enfants déplacés, séparés de leur famille, placés en institutions, enfants travaillant et/ou vivant dans la rue et sans-abri, etc.) ;

c) Le rôle que doivent jouer les filles et les garçons dans leur propre protection, en s'appuyant sur l'Observation générale n° 12 (2009) du Comité des droits de l'enfant relative au droit des enfants à faire entendre leur voix.

1.2. Préciser les étapes à suivre dans les différents contextes et au fil du processus de RSPE (amélioration, consolidation et réforme des systèmes, ou typologie similaire à définir).

71. À cet effet, il convient de consigner les enseignements tirés des premières étapes du processus de RSPE, notamment dans les situations de crise humanitaire, qui sont actuellement les moins bien comprises.

1.3. Intégrer ces éclaircissements relatifs au RSPE dans toute nouvelle mise à jour de la Stratégie de l'UNICEF pour la protection de l'enfance (2008), et définir les responsabilités connexes des différents acteurs au sein de l'organisation.

72. La mise en œuvre de la recommandation 1 doit être dirigée par la Section de la protection de l'enfant dans le cadre d'une concertation élargie avec la Division des programmes (santé, politique sociale, etc.) et le Bureau des programmes d'urgence, en impliquant le personnel de la protection de l'enfance aux niveaux régional et national, ainsi que la direction du siège. Cette recommandation est hautement prioritaire et doit être mise en œuvre immédiatement.

2. Agir dans les domaines du RSPE susceptibles d'avoir le plus d'incidences, conformément au créneau d'action de l'UNICEF, afin de renforcer les systèmes de protection des enfants.

73. L'évaluation a montré que certaines actions de l'UNICEF en faveur du RSPE avaient produit de meilleurs résultats que d'autres. L'UNICEF doit se concentrer sans hésitation sur le leadership et la redevabilité de l'État, car il joue un rôle privilégié en la matière. Par ailleurs, il doit afficher clairement sa position, que ce soit sur les sujets ou plateformes qui contribuent à faire avancer la question du RSPE.

74. L'UNICEF doit :

2.1 Donner la priorité aux interventions les plus efficaces et les plus durables recensées dans l'évaluation, à savoir : renforcement des effectifs des services sociaux, mobilisation de ressources publiques, collecte de données probantes et recherche, plaidoyer politique, mise au point de systèmes d'information relatifs à la protection de l'enfance, gestion de la prise en charge et coordination.

75. En examinant les interventions en faveur du renforcement des systèmes qui fonctionnaient dans certains cas, l'évaluation a fait apparaître des différences importantes en fonction du contexte national et du stade de développement des systèmes. L'adoption d'une approche plus adaptée de la définition des priorités doit permettre de distinguer les interventions les plus pertinentes selon le contexte et le stade de développement de chaque système, en répondant à la question suivante : qu'est-ce qui fonctionne le mieux ici ?

2.2 Déployer une série d'interventions dans chaque domaine prioritaire, assorties de différentes options adaptées à chaque phase du processus de RSPE, conformément à la recommandation 1.2 (amélioration, consolidation ou réforme des systèmes), et énoncer clairement quelles actions doivent être menées aux différents niveaux (formels/moins formels) du système de protection des enfants.

76. Dans cette optique, il conviendra de publier des orientations programmatiques précisant l'ensemble minimal d'interventions à mener par l'UNICEF à chaque étape, en prêtant une attention particulière au RSPE dans l'action humanitaire, de la prévention à l'intervention rapide.

77. La mise en œuvre de la recommandation 2 doit être dirigée par la Section de la protection de l'enfance dans le cadre d'une concertation élargie avec la Division des programmes et l'équipe de direction, les conseillers régionaux et les principaux organismes partenaires. Cette recommandation est hautement prioritaire et doit être mise en œuvre immédiatement.

3. Renforcer les capacités et l'apprentissage du personnel et des partenaires dans le domaine du RSPE.

78. Le RSPE est un domaine d'intervention exigeant un ensemble de compétences qui vont au-delà de celles dont dispose habituellement le personnel chargé de la protection de l'enfance : financement public, développement institutionnel, gestion axée sur les résultats, aptitudes en matière de recherche et d'analyse, et capacités de direction stratégique. L'acquisition de ces compétences doit être encouragée au sein de l'UNICEF et parmi ses partenaires afin d'appuyer les efforts de RSPE. Par ailleurs, l'UNICEF doit faire davantage pour promouvoir l'apprentissage entre les pays et les régions présentant des profils et des défis similaires.

79. L'UNICEF doit :

3.1 Au niveau du siège, réviser les descriptifs de poste des responsables de la protection de l'enfance et investir dans l'apprentissage et le développement de compétences du personnel et des partenaires en menant, par exemple, les actions suivantes :

a) Transmission au personnel et aux partenaires des offres de formation disponibles en matière de financement public et de gestion axée sur les résultats ;

b) Élaboration de protocoles pratiques permettant i) de suivre et d'analyser les dépenses publiques consacrées à la protection de l'enfance dans le cadre des budgets nationaux et infranationaux, et ii) de surveiller les résultats des interventions de RSPE soutenues par l'UNICEF ;

c) Mise en place d'un pôle d'apprentissage doté des ressources nécessaires pour permettre le partage systématique des connaissances, des enseignements tirés et des exemples de réussite de programmes de RSPE, ainsi que pour concevoir et diffuser des outils permettant de faire face aux contraintes rencontrées.

80. Le siège doit veiller à doter le portefeuille de RSPE d'un effectif suffisant, notamment en vue de favoriser l'échange de connaissances et l'apprentissage à l'échelle mondiale, et de resserrer la collaboration avec les secteurs de la politique et de la protection sociales.

3.2 Au niveau du bureau régional, intensifier l'assistance technique au RSPE en utilisant, par exemple, les moyens suivants :

a) Évaluation des capacités du bureau de pays à assurer la direction stratégique des processus de RSPE ;

b) Élaboration de mécanismes d'appui technique, notamment à destination des pays n'ayant pas pu jusqu'ici accomplir de progrès importants vers le renforcement des systèmes de protection des enfants ;

c) Appui aux pays désireux de s'investir rapidement dans le processus de RSPE (information, suivi tenant compte de la problématique hommes-femmes et des droits humains, mécanismes de rétroaction).

d) Les bureaux régionaux doivent veiller à ce que le suivi régional du RSPE soit effectué grâce au renforcement des effectifs ou dans le cadre d'accords à long terme.

3.3 Au niveau du bureau de pays, intégrer le RSPE comme une fonction d'apprentissage et une responsabilité de gestion intersectorielle en menant, par exemple, les actions suivantes :

a) Recueil d'expériences, notamment en ce qui concerne le déploiement et l'innovation dans les systèmes, le resserrement des liens entre les structures et les systèmes de protection communautaires et formels, et le RSPE dans les contextes humanitaires et les pays les moins avancés ;

b) Promotion de la collaboration et des échanges entre les différentes sections du programme ;

c) Participation systématique des représentants nationaux aux interventions de RSPE ;

d) Recensement systématique des leviers d'action en faveur du RSPE (problématiques ou projets par lesquels l'approche systémique peut être consolidée) dans le cadre d'analyses de situation ;

e) Prise en compte des compétences requises pour assurer l'efficacité du RSPE dans le recrutement, la promotion et le maintien en poste des responsables et du personnel chargés de la protection de l'enfance ;

f) Appui au renforcement des capacités des partenaires nationaux, notamment en matière de gestion axée sur les résultats appliquée au RSPE.

81. La mise en œuvre de la recommandation 3 doit être dirigée par la Section de la protection de l'enfant dans le cadre d'une concertation élargie avec la Division des programmes, le Bureau des programmes d'urgence, le Centre de recherche Innocenti, les directeurs régionaux, les conseillers régionaux spécialisés dans la protection de l'enfance, les représentants nationaux, le responsable de division de l'UNICEF chargé du suivi sur le terrain (actuellement le Groupe des résultats sur le terrain), la Division des ressources humaines et les principaux organismes partenaires. Cette recommandation devra être mise en œuvre en priorité une fois les recommandations 1 et 2 appliquées.

4. Mobiliser des partenariats et des ressources en faveur du RSPE.

82. L'UNICEF doit intensifier ses efforts visant à redynamiser les partenariats et le plaidoyer en faveur du RSPE.

83. L'organisation doit :

4.1 Dès à présent, inclure systématiquement un poste budgétaire consacré aux programmes de RSPE ainsi qu'à leur suivi et à leur évaluation dans les accords à grande échelle conclus avec les donateurs concernant les interventions de protection de l'enfance axées sur des problématiques spécifiques, notamment dans le cadre de l'action humanitaire.

4.2 Élaborer une stratégie de partenariat et de mobilisation des ressources en faveur du RSPE, en aidant les donateurs à soutenir le renforcement des systèmes. La mise en œuvre de cette recommandation doit inclure :

- a) La recherche de nouveaux partenariats en faveur du RSPE, notamment avec les fondations philanthropiques et les institutions œuvrant dans les domaines de la gouvernance, du financement et de la politique sociale (p. ex., Banque mondiale) ;
- b) La redynamisation des initiatives visant à établir un consensus entre les principaux donateurs concernant la nécessité de financer le RSPE, en s'appuyant par exemple sur les enseignements tirés de l'expérience du Zimbabwe.

4.3 Améliorer le financement public des services et des systèmes de protection des enfants en s'appuyant sur les analyses comparatives effectuées jusqu'à ce jour et en collaborant plus étroitement avec les équipes du secteur des politiques sociales au niveau national, au moyen des activités suivantes :

- a) Réalisation d'examen rapides des dépenses et des stratégies de financement du RSPE au niveau national en vue de déterminer le niveau réel des dépenses et des sources de financement consacrées au RSPE ;
- b) Intensification des efforts visant à démontrer l'importance de la protection de l'enfance et du RSPE, notamment en menant des activités pratiques de mobilisation de fonds auprès des ministères des finances ;
- c) Recensement des ressources nationales disponibles et analyse visant à déterminer la pertinence des dépenses.

4.4 Investir dans la communication et le plaidoyer, notamment en présentant des études de viabilité portant sur les différents contextes de RSPE. La mise en œuvre de cette recommandation doit inclure :

- a) L'élaboration de documents d'information sur le RSPE à destination des différents publics, notamment les acteurs internes, les donateurs et les gouvernements des pays de programme ;
- b) L'intégration du RSPE dans la nouvelle stratégie de plaidoyer en faveur de la protection de l'enfance ;
- c) La prise de parole lors de grandes conférences, dans les forums en ligne et au sein des groupes d'intérêt portant sur les priorités et le créneau d'action de l'UNICEF en matière de RSPE, conformément à la recommandation 2.1.

84. La mise en œuvre de la recommandation 4 doit être dirigée par la Section de la protection de l'enfant avec la participation de la Section de l'inclusion sociale rattachée à la Division des programmes, la division de l'UNICEF chargée de la planification et du suivi (actuellement la Division des données, de la recherche et des politiques), la Division de la communication, la Division des partenariats publics et l'équipe de direction au siège et sur le terrain. Cette recommandation est hautement prioritaire.

5. Résoudre les difficultés liées à la mesure du RSPE et aux données y afférentes.

85. Ce qui est perçu comme un manque de clarté conceptuelle du RSPE est en partie lié à l'absence d'indicateurs cohérents au niveau de l'organisation et à l'insuffisance des données et des éléments probants disponibles à l'échelle mondiale aux différentes étapes de la chaîne de résultats du RSPE. Ces lacunes sont quant à elles liées aux difficultés à démontrer les résultats obtenus et à mobiliser des ressources en faveur du RSPE.

86. L'UNICEF doit :

5.1 Investir dans la mise au point d'indicateurs cohérents du RSPE au niveau de l'organisation, et notamment :

a) Définir les indicateurs du RSPE, en s'appuyant sur le travail déjà effectué en Asie de l'Est et dans le Pacifique, en Amérique latine et dans les Caraïbes, et en Inde, notamment, et relier ce processus aux initiatives portant sur la mesure des objectifs de développement durable et aux actions menées dans les secteurs de la santé, de la protection sociale et dans d'autres domaines ;

b) Mettre en place des jalons et des points de référence qualitatifs et quantitatifs permettant de mesurer les progrès accomplis à chaque étape du RSPE (et non simplement lors de la dernière étape, c'est-à-dire lorsque les systèmes de protection des enfants sont opérationnels), et recenser les moyens de vérification ;

c) Investir davantage dans les outils tels que les grilles de résultats ou les indices applicables aux systèmes de protection des enfants et les systèmes d'information et tableaux de bord sur la protection de l'enfance, en vue de renforcer les responsabilités et d'améliorer la cohérence du RSPE et la prise en compte de la problématique hommes-femmes et des droits humains ;

d) Dans le cadre de l'initiative « collaborating for results » (« collaborer pour obtenir des résultats » en français), veiller à ce que les investissements et les résultats du RSPE puissent faire l'objet d'un suivi systématique.

5.2 Comblar le manque de données probantes dans le diagramme d'analyse logique du programme de RSPE au moyen des actions suivantes :

a) Élaboration de méthodes de mesure des effets du RSPE sur le bien-être des garçons et des filles d'âge différent et dont les capacités et la place occupée dans la société ne sont pas les mêmes ;

b) Production de données sur la prévalence de la violence, de l'exploitation et de la maltraitance, notamment en utilisant de manière systématique le module relatif à la protection de l'enfance dans le cadre de l'enquête en grappes à indicateurs multiples et de l'enquête démographique et de santé ;

c) Analyse des données relatives à la gestion des cas relevant de la protection de l'enfance, qui tient compte des notions d'égalité des sexes et d'équité en vue d'évaluer l'inclusivité et la portée du RSPE ;

d) Recherche opérationnelle sur les questions émergentes, par exemple le RSPE à destination des enfants déplacés ;

e) Élargissement de la portée de l'évaluation du RSPE, apprentissage à partir des évaluations (p. ex., à l'aide d'une méta-analyse portant sur les enseignements tirés du renforcement des systèmes – voir la leçon 1), et suivi des modalités d'utilisation des évaluations.

87. La mise en œuvre de la recommandation 5 doit se faire avec la Section de la protection de l'enfant, les divisions de l'UNICEF chargées de la planification et du suivi (actuellement le Groupe des résultats sur le terrain et la Division des données, de la recherche et des politiques), le Centre de recherche Innocenti, le Bureau de l'évaluation, les directeurs régionaux et les représentants nationaux. Cette recommandation est hautement prioritaire et exige une mise en œuvre immédiate (avec un certain degré de séquençement concernant la recommandation 5.1, qui s'appuie sur les recommandations 1 et 2).

VI. Projet de décision

Le Conseil d'administration

Prend note du rapport d'évaluation intitulé « Renforcement des systèmes de protection des enfants : évaluation des stratégies de l'UNICEF et des performances de ses programmes », de son résumé analytique ([E/ICEF/2019/23](#)) et de la réponse apportée par la direction ([E/ICEF/2019/24](#)).

Annexe

Renforcement des systèmes de protection des enfants : évaluation des stratégies de l'UNICEF et des performances de ses programmes

Par souci de concision, le rapport d'évaluation intitulé « Renforcement des systèmes de protection des enfants : évaluation des stratégies de l'UNICEF et des performances de ses programmes » ne figure pas dans la présente annexe. Le rapport est disponible sur le site Internet du Bureau de l'évaluation de l'UNICEF :

https://www.unicef.org/evaldatabase/index_103557.html
