



Conseil économique et social

Distr. générale
13 juillet 2020
Français
Original : anglais

Pour décision

Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration

Deuxième session ordinaire de 2020

8-11 septembre 2020

Point 9 de l'ordre du jour provisoire*

Évaluation de la contribution de l'UNICEF à l'éducation dans les situations de crise humanitaire

Résumé**

Résumé

Depuis sa création, l'UNICEF est un acteur de l'aide humanitaire à l'échelle mondiale et répond à des situations d'urgence partout sur la planète. Dans le secteur de l'éducation, les initiatives visant à assurer des possibilités d'apprentissage sont menées en parallèle des programmes d'approvisionnement en eau, d'assainissement et d'hygiène, de protection et de mise à disposition d'espaces sûrs, de nutrition, de santé mentale et de services liés à l'apprentissage social et émotionnel, entre autres. Compte tenu des circonstances, les capacités de l'UNICEF en matière d'interventions humanitaires sont actuellement mises à rude épreuve, l'ensemble des bureaux (siège, bureaux régionaux et bureaux de pays) ainsi que des programmes, fonctions et opérations étant mobilisés contre la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19).

L'évaluation de la contribution de l'UNICEF à l'éducation dans les situations de crise humanitaire, lancée en 2019, avait été commandée afin d'apprécier dans quelle mesure l'approche adoptée par l'UNICEF dans ce domaine était adaptée pour assurer un accès équitable à une éducation de qualité. Cette étude s'est intéressée à l'éducation dans les programmes d'urgence au cours de la période 2014-2019 pour déterminer si les programmes mis en place par l'UNICEF contribuaient efficacement à améliorer l'éducation de différents groupes d'enfants exposés à des crises humanitaires. Elle s'est appuyée sur une approche théorique associant plusieurs méthodes, qui consistait essentiellement à élaborer rétrospectivement une théorie du changement pour les programmes d'éducation mis en œuvre dans les contextes de crise humanitaire et à effectuer un examen documentaire portant sur neuf pays. Les

* E/ICEF/2020/17.

** 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.



évaluateurs ont procédé à des visites sur le terrain dans trois de ces pays, où ils ont réalisé des entretiens avec des informateurs clés ainsi que des entretiens en groupe ; ils ont également visité des écoles et d'autres sites proposant des programmes d'éducation.

L'évaluation a conclu que l'UNICEF était parvenu à faire valoir l'importance de l'éducation et que son rôle essentiel dans les interventions humanitaires avait nettement contribué à renforcer l'architecture mondiale de l'éducation en situation d'urgence. Le fonds a en outre correctement assumé ses responsabilités d'organisme chef de file dans ce domaine, et a amorcé un renforcement des liens entre les interventions d'urgence en matière d'éducation¹, le développement et les objectifs éducatifs nationaux. Elle a également jugé que les programmes de l'UNICEF avaient amélioré l'accès aux possibilités d'apprentissage et proposé des interventions éducatives adéquates lors des premières phases des situations d'urgence soudaines ; néanmoins, l'évaluation a souligné que ces programmes n'avaient pas obtenu d'aussi bons résultats dans les situations d'extrême urgence ou de crise prolongée.

En dépit du succès rencontré par les efforts de plaidoyer accomplis à l'échelle mondiale, l'évaluation a révélé que certains cadres supérieurs de l'UNICEF n'intégraient pas systématiquement la dimension éducative dans leurs interventions d'urgence ou n'y affectaient pas suffisamment de ressources. Elle a également mis en évidence des lacunes concernant le ciblage des enfants les plus vulnérables à aider en priorité, notamment les filles et les enfants handicapés, et invité l'UNICEF à élaborer des programmes plus innovants afin de répondre à différents besoins d'apprentissage dans diverses situations d'urgence, notamment d'extrême urgence et d'urgence sanitaire.

Il est donc recommandé à l'UNICEF de prendre les mesures suivantes : a) doter ses responsables des capacités et des outils de leadership et de plaidoyer appropriés au regard de l'engagement de l'organisation à faire de l'éducation une composante essentielle des interventions humanitaires ; b) favoriser des possibilités d'apprentissage équitables, l'égalité des genres et l'inclusion des personnes handicapées dans l'éducation en contexte de crise humanitaire ; c) amener ses principaux partenaires du secteur de l'éducation à imaginer, déployer et partager des solutions innovantes et efficaces pour les enfants confrontés à des situations d'extrême urgence, à des crises prolongées et à des crises sanitaires ; d) renforcer les capacités techniques de son personnel et de ses partenaires en matière d'éducation en situation d'urgence ; et e) accroître la coopération avec ses partenaires du secteur de l'éducation et améliorer la redevabilité envers les populations touchées.

Les éléments de décision soumis à l'avis du Conseil d'administration figurent à la section VI.

¹ Plusieurs termes sont utilisés dans le présent rapport. L'expression *éducation en situation d'urgence* est utilisée au sein de l'UNICEF et ailleurs en référence au sous-secteur concerné, tandis que les expressions *intervention d'urgence en matière d'éducation* et *action humanitaire dans le domaine de l'éducation*, moins génériques, désignent un ensemble d'activités mises en œuvre lors d'une crise humanitaire pour assurer l'accès à des services d'éducation. La notion d'*éducation dans les situations de crise humanitaire* (ou *en contexte de crise humanitaire*) renvoie aux programmes d'éducation menés dans des pays confrontés à une situation d'urgence humanitaire.

I. Introduction

1. Les crises humanitaires mettent sérieusement en péril la réalisation des objectifs de développement durable, et notamment de l'objectif 4, qui vise à assurer à tous une éducation équitable, inclusive et de qualité et des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie. En 2018, environ 128 millions d'enfants et de jeunes vivant dans des pays touchés par des crises à travers le monde n'étaient pas scolarisés, dont 67 millions de filles². Cette situation déjà alarmante s'est encore aggravée en raison de la pandémie de COVID-19, et l'on estime que 1,29 milliard d'enfants de 186 pays étaient concernés par les fermetures d'établissements scolaires en mai 2020. Cette menace sans précédent pour le droit à l'éducation justifie une intervention prévisible, rapide et efficace afin de garantir aux enfants un accès équitable à un apprentissage de qualité, quel que soit le contexte et à tous les niveaux de scolarité.

2. L'objectif de développement durable n° 4 impose un changement de paradigme à la communauté mondiale de l'éducation : l'enjeu n'est plus seulement d'assurer l'accès à l'enseignement primaire, comme à l'époque des objectifs du Millénaire pour le développement, mais de garantir l'accès, la participation, l'équité et l'apprentissage à tous les niveaux d'éducation. L'ensemble des objectifs de développement durable mettent l'accent sur le renforcement de la transversalité entre action humanitaire et aide au développement ; il convient donc de rendre les systèmes éducatifs plus sûrs et plus équitables tout en veillant à la bonne coordination des systèmes nationaux, régionaux et mondiaux de préparation aux situations d'urgence et d'intervention face à celles-ci.

3. Le Sommet mondial sur l'action humanitaire, organisé en 2016, a par ailleurs donné un nouvel élan à l'architecture mondiale de l'éducation en créant le fonds Éducation sans délai, un nouveau fonds mondial destiné à l'éducation en situation d'urgence ou de crise prolongée. Cette initiative, associée à une série de réformes relatives au financement de l'action humanitaire appelée « Grand Bargain³ », réaffirme l'engagement des acteurs concernés à agir en faveur de l'éducation dans les situations de crise humanitaire, même si les financements restent nettement insuffisants par rapport aux besoins.

4. Dans ce contexte général et en vertu de son mandat pour l'enfance, le travail mené par l'UNICEF dans le domaine de l'éducation en situation d'urgence s'appuie à la fois sur ses objectifs stratégiques institutionnels, sur sa stratégie en matière d'éducation et sur les Principaux engagements pour les enfants dans l'action humanitaire. Pendant la première partie de la période d'évaluation, le travail de l'UNICEF dans ce domaine était régi par le Plan stratégique de l'organisation pour 2014-2017. La deuxième partie de la période d'évaluation relève du Plan stratégique suivant (2018-2021), censé répondre au changement de paradigme mentionné plus haut, en assurant non seulement l'accès à l'enseignement primaire, mais l'accès, l'équité et l'apprentissage pour tous les âges et à tous les niveaux d'éducation.

5. Les objectifs de l'organisation dans le domaine de l'éducation en situation d'urgence étaient essentiellement définis dans la Stratégie de l'UNICEF pour l'éducation, un document publié en 2007 et toujours en vigueur durant la période d'évaluation. Concernant les interventions d'éducation dans les situations d'urgence

² Plan International, *Left out, left behind: adolescent girls' secondary education in crises* (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, 2019).

³ L'UNICEF, acteur de premier plan du secteur humanitaire, a approuvé les 32 engagements pris lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire (2016), lesquels prévoient une série de réformes relatives au financement humanitaire et au renforcement des capacités nationales : le Grand Bargain. Depuis, l'UNICEF présente des rapports annuels sur les progrès réalisés au secrétariat du Grand Bargain.

et après les crises, les principaux objectifs de cette stratégie étaient les suivants : a) faciliter le retour à une vie normale pour tous les enfants et adolescents touchés en créant des conditions sûres et propices à l'apprentissage ; b) faciliter la réinsertion sociale des enfants touchés par des conflits (enfants soldats) ; et c) aider les pays sortant d'une crise à reconstruire des institutions et des systèmes d'enseignement de meilleure qualité.

6. L'UNICEF a ensuite lancé sa Stratégie en matière d'éducation 2019-2030, qui met l'accent sur la qualité de l'éducation et fait de l'éducation en situation d'urgence et dans les contextes fragiles l'un de ses six domaines prioritaires. L'organisation s'engage dans ce document à poursuivre son leadership mondial en matière d'éducation en situation d'urgence, à continuer de fournir directement des services et du matériel, et à approfondir ses approches intégrées de promotion de l'éducation des filles dans les situations d'urgence et de crise prolongée. Cette stratégie propose également de nouveaux axes de travail : favoriser la cohésion sociale et la consolidation de la paix, encourager la reconnaissance de l'apprentissage, de la certification et/ou de l'accréditation des élèves déplacés ou migrants, ou encore honorer les engagements relatifs à l'éducation pris dans le cadre du Pacte mondial sur les réfugiés et du Grand Bargain, en particulier ceux qui concernent la redevabilité envers les populations touchées.

7. Enfin, des mesures spécifiques et des normes minimales concernant l'éducation en situation d'urgence sont définies dans les Principaux engagements pour les enfants. Ce document initialement élaboré en 1998 a fait l'objet d'une mise à jour en 2010, et une nouvelle version sera publiée en 2020 pour permettre à l'UNICEF et à ses partenaires d'assurer dans des délais appropriés des interventions humanitaires et des activités de plaidoyer de qualité, fondées sur des principes et axées sur l'enfant dans n'importe quelle situation de crise ayant des conséquences d'ordre humanitaire. Cela vaut notamment pour les environnements complexes et extrêmement dangereux, mais aussi pour faire face aux difficultés nouvelles et émergentes que constituent par exemple les urgences sanitaires et les déplacements massifs de réfugiés, de migrants et de personnes déracinées.

II. Approche de l'évaluation : portée et méthodologie

8. L'objectif général de l'évaluation consistait à apprécier dans quelle mesure l'approche adoptée par l'UNICEF en matière d'éducation en contexte de crise humanitaire était adaptée pour assurer un accès équitable à une éducation de qualité.

9. C'est la raison pour laquelle cette évaluation couvre un vaste périmètre, aussi bien sur le plan thématique que géographique. Elle porte sur le travail de l'UNICEF aux échelles mondiale, régionale et nationale et s'intéresse à tous les éléments des interventions relatives à l'éducation, des aspects opérationnels aux enjeux politiques en passant par le rôle de la coordination et des groupes thématiques. L'évaluation porte sur la période 2014-2019, ce qui correspond donc à la période couverte par le Plan stratégique 2014-2017 ainsi qu'aux deux premières années du Plan stratégique 2018-2021.

10. Les données ont été recueillies suivant une approche combinant plusieurs méthodes, à savoir un examen documentaire détaillé, des entretiens avec des informateurs clés et des études de cas (six études documentaires et trois sur le terrain), et confirmées par triangulation et par un processus itératif de rétroaction. Une enquête a permis de valider les premières conclusions. Les pays sélectionnés pour les études de cas devaient être représentatifs des différents contextes et types de situations d'urgence dans lesquels intervient l'UNICEF. Une analyse des contributions a été réalisée à l'échelle mondiale ainsi que dans trois des neuf pays ayant fait l'objet d'une étude de cas (la Jordanie, le Népal et la Somalie) afin d'étudier trois thèmes : les

solutions éducatives et leurs résultats, la coordination et la mobilisation des partenariats, et le lien entre les programmes humanitaires, de développement et de consolidation de la paix.

11. La question fondamentale à laquelle l'évaluation entendait répondre était la suivante : « Quelle a été la contribution apportée par l'UNICEF aux interventions et aux programmes d'urgence en matière d'éducation, et l'organisation est-elle parvenue à renforcer sa contribution à l'éducation de différents groupes d'enfants exposés à diverses crises humanitaires ? » Six grandes questions d'évaluation ont été définies, comme l'illustre le tableau 1.

Tableau 1

Principales questions d'évaluation

<i>Principales questions d'évaluation</i>	
EQ1.	Quel a été le degré d'adéquation de l'approche adoptée par l'UNICEF en matière d'éducation dans les situations de crise humanitaire, compte tenu du mandat et des objectifs de l'organisation ?
EQ2.	Quels sont les résultats tangibles du travail mené par l'UNICEF dans le domaine de l'éducation en contexte de crise humanitaire ? Ces résultats font-ils apparaître certaines tendances ? Correspondent-ils aux objectifs et au mandat de l'UNICEF ?
EQ3.	Quel a été le degré de cohérence et de coordination des approches adoptées par l'UNICEF en matière d'éducation dans les situations de crise humanitaire ?
EQ4.	Le travail mené par l'UNICEF dans le domaine de l'éducation en contexte de crise humanitaire a-t-il été cohérent et coordonné avec celui de ses partenaires externes ?
EQ5.	Dans quelle mesure le travail mené par l'UNICEF en matière d'éducation dans les situations de crise humanitaire a-t-il renforcé la transversalité entre les programmes humanitaires et de développement ?
EQ6.	Quels facteurs expliquent les réussites ou les échecs du travail mené par l'UNICEF dans le domaine de l'éducation en contexte de crise humanitaire ?

III. Résultats de l'évaluation

12. Cette section présente une sélection des principaux résultats correspondant aux questions d'évaluation. Ces résultats sont présentés de façon exhaustive dans le rapport d'évaluation complet⁴.

A. Adéquation des activités liées à l'éducation en contexte de crise humanitaire

Dans le cadre de la présente évaluation, l'adéquation est le critère permettant d'apprécier dans quelle mesure les activités humanitaires menées par l'UNICEF dans le domaine de l'éducation sont adaptées aux besoins locaux et renforcent l'appropriation et la redevabilité (conformément aux politiques et aux priorités mondiales de l'UNICEF)⁵.

⁴ Le rapport d'évaluation complet et les rapports relatifs aux études de cas sont disponibles (en anglais) à l'adresse suivante : https://www.unicef.org/evaldatabase/index_61171.html.

⁵ L'adéquation remplace le critère de pertinence utilisé dans les évaluations des programmes de

1. Approche stratégique

13. Le Plan stratégique de l'UNICEF pour 2018-2021 et sa Stratégie en matière d'éducation 2019-2030 tiennent compte de l'évolution des normes internationales et des bonnes pratiques dans le domaine de l'éducation en situation d'urgence. Le Plan stratégique comporte, entre autres priorités, des engagements relatifs au développement de la petite enfance, aux adolescents, au renforcement des compétences et aux résultats d'apprentissage, lesquels sont tous appropriés au regard de l'objectif de développement durable n° 4. Ces priorités figurent également dans la nouvelle Stratégie en matière d'éducation, qui met encore plus l'accent sur la qualité et fait de l'éducation en situation d'urgence et dans les contextes fragiles l'un de ses six domaines prioritaires. Ce document, tout comme le Plan stratégique, élargit l'éventail des enfants devant bénéficier de services d'enseignement afin d'y inclure explicitement les jeunes enfants et les adolescents.

14. Selon l'évaluation, ces stratégies étaient appropriées. Toutefois, le critère d'adéquation doit non seulement déterminer si les programmes sont adaptés aux besoins des enfants en contexte de crise humanitaire, mais aussi si l'UNICEF investit dans les stratégies qui conviennent. L'évaluation a conclu que les stratégies étaient effectivement adéquates. Elle déplore en revanche le manque d'orientations pratiques mises à la disposition des bureaux de pays pour les aider à faire des choix difficiles quant aux priorités à définir, mais également l'insuffisance des outils d'accompagnement pour les aider à adapter ces stratégies à des contextes spécifiques.

15. De plus, des questions ont été soulevées au sein de l'organisation et à l'extérieur concernant les mesures supplémentaires à mettre en place pour améliorer la qualité de l'éducation et de l'apprentissage en contexte de crise humanitaire, en particulier dans les situations d'extrême urgence. L'UNICEF pourrait apporter une contribution essentielle en précisant les mesures à prendre en plus des normes minimales pour améliorer les résultats d'apprentissage en situation d'urgence et en indiquant les autres moyens à mettre en œuvre (financement, personnel, directives institutionnelles, etc.). S'agissant des autres impératifs (assurer un accès à des conditions d'apprentissage sûres et fournir des informations vitales et un soutien psychosocial, par exemple), les stratégies proposées ont été jugées adéquates, cohérentes et claires.

16. En pratique, les programmes d'éducation menés par l'UNICEF dans les situations de crise humanitaire se conformaient généralement aux Principaux engagements pour les enfants établis par l'organisation ainsi qu'aux Normes minimales en matière de préparation, d'interventions et de relèvement dans le domaine de l'éducation⁶. Cependant, les études de cas réalisées aux fins de la présente évaluation et une synthèse d'évaluations de l'action humanitaire⁷ ont mis en évidence la nécessité d'adapter davantage les Principaux engagements pour les enfants aux différents types de situations d'urgence (crises prolongées, urgences sanitaires, déclenchement rapide ou lent, etc.). La révision de ce document a d'ailleurs tenu compte de bon nombre de ces problèmes.

17. À l'échelle nationale, les programmes d'éducation en situation d'urgence menés par l'UNICEF se sont avérés globalement pertinents au regard des besoins éducatifs des enfants en contexte de crise humanitaire. Deux difficultés ont toutefois été mises au jour. Premièrement, le travail réalisé par l'UNICEF dans le domaine de l'éducation en situation d'urgence s'est généralement avéré plus adéquat dans le cadre de

développement. Source : Réseau actif d'apprentissage pour la redevabilité et la performance dans l'action humanitaire, *Guide de l'évaluation de l'action humanitaire*, 2016.

⁶ Réseau inter-agences pour l'éducation en situations d'urgence, *Normes minimales pour l'éducation : Préparation, interventions, relèvement*, 2010.

⁷ UNICEF, *Amélioration des interventions en cas d'urgence : synthèse des évaluations de l'action humanitaire réalisées par l'UNICEF sur la période 2010-2016*, 2017.

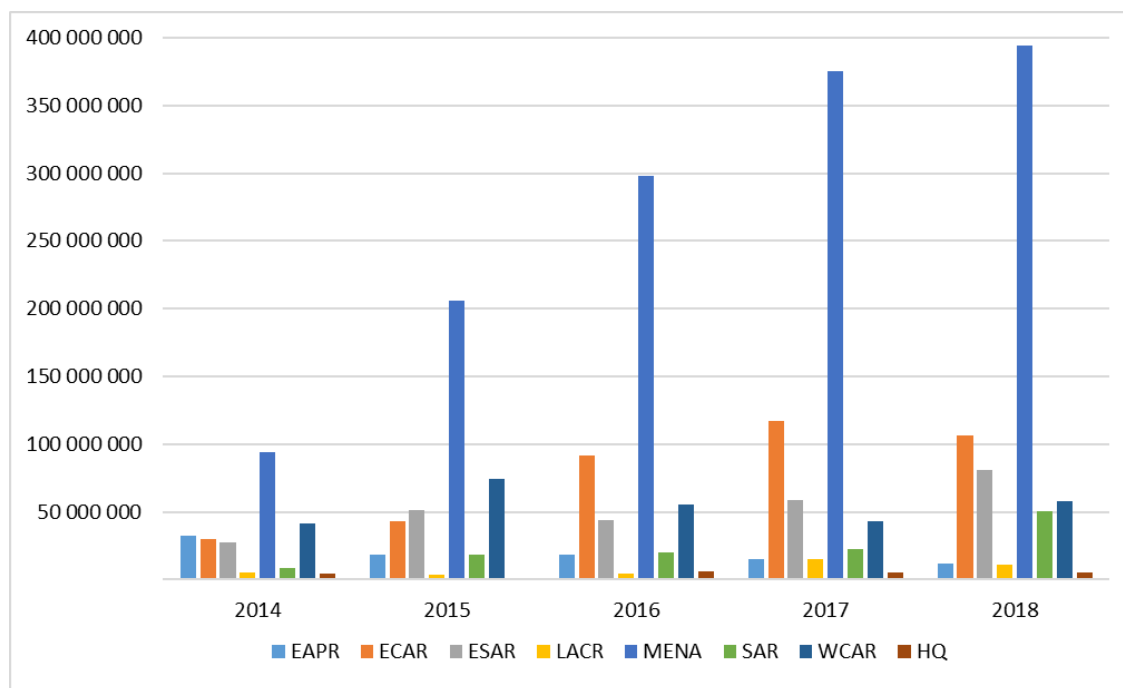
catastrophes naturelles que lors de crises complexes et prolongées. Deuxièmement, l'UNICEF n'a pas fait preuve d'une rigueur suffisante dans le ciblage des enfants ayant les besoins les plus importants. Quel que soit le contexte, le ciblage des interventions d'éducation en situation d'urgence a été compromis par des insuffisances au niveau de la collecte, de la ventilation et de la communication des données.

18. Ce manque de précision dans le ciblage des enfants touchés n'est pas propre aux programmes d'éducation en situation d'urgence. Il s'agit au contraire d'un défaut dont souffrent les interventions humanitaires en général, comme l'a montré en 2019 l'Évaluation de la couverture et de la qualité des interventions humanitaires de l'UNICEF dans des situations d'urgence humanitaires complexes. Ce constat tend à indiquer que l'UNICEF devrait renforcer ses systèmes de données et se montrer plus innovant en matière de recherche et de collecte de données, en s'appuyant sur sa propre expérience ainsi que sur celle d'autres organisations.

2. Affectation de ressources

19. Les dépenses de l'organisation affectées à l'éducation en situation d'urgence ont nettement augmenté ces dernières années, passant de 242,5 millions de dollars en 2014 à 718,8 millions de dollars en 2018. Cette tendance témoigne d'un engagement accru des donateurs, qui lui-même s'explique par les activités de plaidoyer menées par l'UNICEF et d'autres partenaires. De manière générale, le financement de l'éducation en situation d'urgence est toutefois resté largement inférieur aux besoins pendant la période de l'évaluation, et ce domaine n'a représenté que 10 % des financements reçus par l'UNICEF au titre de l'aide humanitaire. De plus, la hausse des dépenses n'a pas été répartie équitablement. Plus de la moitié des dépenses pour l'éducation en situation d'urgence concernaient en effet la région Moyen-Orient et Afrique du Nord. Une ventilation par année montre d'ailleurs que les autres régions n'ont pas constaté de nette augmentation des dépenses dans ce domaine (*voir la figure I*).

Figure I
Dépenses de l'UNICEF consacrées à l'éducation par région, 2014-2018



Légende : EAPR : région de l'Asie de l'Est et Pacifique ; ECAR : région de l'Europe et Asie centrale ; ESAR : région de l'Afrique de l'Est et australe ; LACR : région de l'Amérique latine et Caraïbes ; MENA : région du Moyen-Orient et Afrique du Nord ; SAR : région de l'Asie du Sud ; WCAR : région de l'Afrique de l'Ouest et centrale ; HQ : siège.

Source : Données financières de l'UNICEF communiquées le 17 avril 2019.

20. Les ressources humaines affectées à l'éducation en situation d'urgence au siège de l'UNICEF étaient également insuffisantes par rapport au budget et à l'ampleur de la tâche. Pendant la majeure partie de la période d'évaluation, quelques employés se sont efforcés de concilier plusieurs missions du plan de travail relatif à l'éducation en situation d'urgence : assurer la supervision du programme Apprendre pour la paix, appuyer les partenariats et les réseaux, participer à la création du fonds Éducation sans délai, élaborer des documents d'orientation concernant la prise en compte des risques dans les programmes, et soutenir la lutte contre l'épidémie d'Ebola, entre autres domaines d'activité.

21. En conséquence, le siège de l'UNICEF a donné l'impression (en interne et à l'extérieur, comme l'ont révélé les entretiens avec les informateurs clés) de parer au plus pressé et de réagir au cas par cas plutôt que de façon stratégique. Ce manque d'effectif a également eu une incidence sur la coordination interne et la qualité du soutien apporté. De la même façon, le renforcement des compétences du personnel de l'UNICEF chargé des questions d'éducation en situation d'urgence ne s'est pas vu accorder une importance suffisante. D'après les résultats des enquêtes, le personnel estimait ne pas disposer des compétences nécessaires pour mettre en œuvre une stratégie désormais axée sur la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage ainsi que sur une planification et un financement à plus long terme, répondant si possible aux besoins nationaux en matière de développement.

22. En dépit de ces limites, l'équipe d'intervention rapide du Groupe thématique mondial de l'éducation en situation d'urgence (cluster Éducation), les bureaux régionaux, les équipes d'intervention rapide et le personnel d'appoint de l'UNICEF ont généralement permis à l'organisation de fournir un appui d'urgence approprié dans les situations de crise.

B. Résultats

Dans le cadre de la présente évaluation, l'efficacité est le critère permettant d'estimer dans quelle mesure les activités d'éducation menées par l'UNICEF en contexte de crise humanitaire atteignent leur objectif, ou dans quelle mesure on peut s'attendre à un tel succès d'après les résultats obtenus.

1. Échelles mondiale et régionale

23. L'évaluation a constaté qu'à l'échelle mondiale, l'UNICEF avait sensiblement contribué à faire évoluer l'architecture des interventions d'éducation en situation d'urgence. L'organisation a ainsi joué un rôle crucial dans la mise en place du fonds Éducation sans délai et dans la promotion du Partenariat mondial pour l'éducation, auquel elle participe activement. Bien qu'il soit impossible de quantifier son influence, les parties prenantes consultées par l'équipe d'évaluation ont unanimement considéré que l'UNICEF, en collaboration avec les principaux partenaires, avait contribué de façon déterminante à donner à l'éducation en situation d'urgence une place plus centrale dans les secteurs de l'éducation et de l'action humanitaire.

24. L'UNICEF a également assuré un travail de représentation, de plaidoyer et de direction technique efficaces au sein de plusieurs groupes de travail temporaires visant à influencer la création de nouveaux cadres mondiaux de développement et d'action humanitaire. Ces activités ont parfois été menées en tant que membre fondateur des principaux réseaux qui constituent l'architecture mondiale de l'éducation en situation d'urgence, notamment le cluster Éducation mondial, la Coalition mondiale pour la protection de l'éducation contre les attaques, le Réseau inter-agences pour l'éducation en situations d'urgence (INEE), l'Alliance mondiale pour la prévention des risques de catastrophe et la résilience dans le secteur de l'éducation et l'Initiative des Nations Unies pour l'éducation des filles.

25. Bien que les partenariats et les forums internationaux aient généré une multitude de connaissances, d'orientations et d'enseignements, ces informations n'ont été exploitées que de manière ponctuelle par les bureaux régionaux et les bureaux de pays, le plus souvent à l'initiative d'un membre du personnel. Cela s'explique par une combinaison de plusieurs facteurs, en particulier une répartition des rôles trop floue entre les bureaux mondiaux, régionaux et nationaux en ce qui concerne la communication ciblée, la gestion des connaissances et l'appui technique, et les capacités insuffisantes du personnel chargé de l'éducation en situation d'urgence au siège de l'UNICEF.

26. Les bureaux régionaux ont pris la tête de plusieurs initiatives qui ont fait progresser la question de l'éducation en situation d'urgence, souvent malgré des contraintes de financement, même si ces interventions se sont avérées ponctuelles. Le récent renforcement des capacités en matière de communication sur la gestion des connaissances devrait améliorer le partage des enseignements aux niveaux national, régional et international.

2. Échelle nationale

27. Selon l'évaluation, l'UNICEF a réalisé d'importants progrès par rapport aux critères de référence des Principaux engagements pour les enfants et de ses propres plans stratégiques 2014-2017 et 2018-2021, mais également au regard de l'amélioration de l'accès à l'éducation à tous les niveaux, de la petite enfance à l'adolescence. L'organisation, en collaboration avec ses partenaires d'exécution, a dispensé des services d'éducation non formelle aux enfants déscolarisés et proposé autant que possible des cours de soutien afin de les préparer à réintégrer le système éducatif officiel. Avec sa récente stratégie en matière d'éducation, elle adopte de

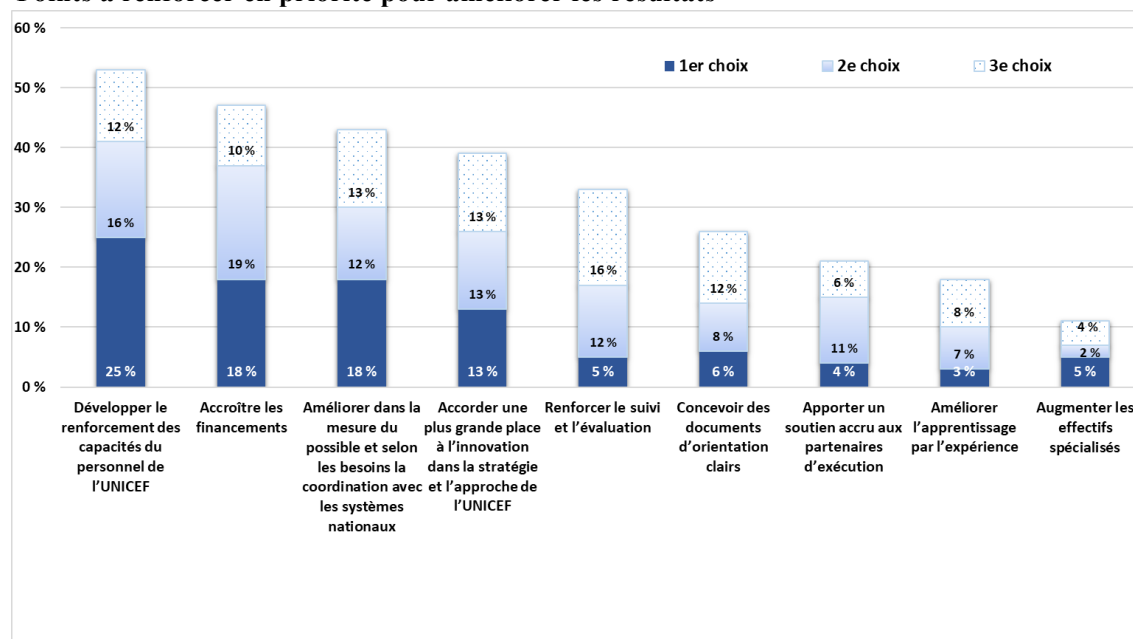
nouvelles mesures qui mettent davantage l'accent sur les résultats d'apprentissage et les compétences nécessaires pour participer activement à la vie citoyenne et trouver un emploi.

28. La solution mise en œuvre par l'UNICEF dans le cadre des interventions d'éducation en situation d'urgence consiste généralement à fournir ou à construire des espaces temporaires d'apprentissage. Cette approche a fait ses preuves dans les situations d'extrême urgence et s'est avérée essentielle pour garantir la continuité des possibilités d'apprentissage et permettre aux garçons et aux filles d'y avoir accès en toute sécurité. Dans les situations d'urgence prolongée, en revanche, l'UNICEF doit s'attacher davantage à renforcer la compréhension interne, les capacités techniques ainsi que les partenariats, afin de ne plus se limiter aux aspects matériels pour favoriser la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage. Il convient également de mieux cerner les mesures pratiques qui permettront de coordonner les programmes humanitaires et de développement ainsi que leur financement, de renforcer le travail et la communication sur les innovations et de mettre au point une approche plus rigoureuse d'application des enseignements aux différents niveaux. Il est également apparu que les programmes soutenus par l'UNICEF faisaient parfois l'impasse sur certaines populations d'apprenants (développement de la petite enfance, enseignement secondaire ou enfants non scolarisés, par exemple).

29. S'agissant des points sur lesquels l'UNICEF doit concentrer ses efforts pour obtenir de meilleurs résultats en matière d'éducation en situation d'urgence, les personnes ayant répondu à l'enquête ont mis en évidence trois axes prioritaires : renforcer les capacités du personnel, accroître les financements et améliorer la coordination avec les systèmes nationaux (voir la figure II).

Figure II

Points à renforcer en priorité pour améliorer les résultats



Source : Analyse des résultats des enquêtes par l'équipe d'évaluation ; n = 116.

30. L'évaluation a également révélé que le travail de renforcement des systèmes réalisé par l'UNICEF pour favoriser la transversalité entre les programmes humanitaires et de développement dans les situations d'extrême urgence et de crise prolongée avait beaucoup aidé les gouvernements à élaborer des politiques et à renforcer leurs capacités. En Jordanie, par exemple, l'UNICEF a défendu avec succès

l'intégration de l'éducation en situation d'urgence dans les politiques sectorielles relatives à l'éducation et aidé le Gouvernement à mettre ces politiques en œuvre directement au lieu de passer par des organisations non gouvernementales (ONG) nationales et internationales. Le nouveau programme de pays a adopté une approche axée sur les populations vulnérables afin de contribuer à la réalisation du plan national biennal « Jordan 2025 » et du plan d'intervention de la Jordanie.

31. En sa qualité d'organisme co-chef de file du cluster Éducation, l'UNICEF est désigné comme prestataire de dernier recours ; c'est donc à l'organisation qu'il incombe d'assurer la prévisibilité des interventions du cluster et de veiller à ce que l'ensemble des populations ayant besoin d'une assistance soient couvertes (Comité permanent interorganisations, ou CPI, 2018). L'évaluation, d'après les exemples tirés des études de cas, a conclu que l'UNICEF avait assumé sa responsabilité de prestataire de dernier recours, en apportant souvent de l'aide dans des zones isolées et difficiles d'accès de façon à « combler les vides » en collaboration avec des partenaires locaux. En 2014, l'UNICEF a ainsi créé trois bureaux de zone afin de renforcer sa présence sur le terrain en République centrafricaine. Au Libéria, l'organisation a loué des hélicoptères pour faire parvenir du matériel pédagogique dans neuf régions du pays difficilement accessibles par la route et négocié avec les donateurs afin que leurs fonds soient réaffectés aux interventions d'urgence, de manière à couvrir les dépenses engendrées par ces activités. Au Soudan du Sud, l'UNICEF a expédié des fournitures et déployé des experts de l'enseignement pour permettre le démarrage et/ou la reprise des activités d'éducation dans le cadre des missions couvertes par le mécanisme intégré d'intervention rapide⁸.

32. L'UNICEF n'a pas toujours été en mesure d'exercer ses responsabilités de prestataire de dernier recours. Ainsi, dans des pays confrontés à de graves déficits de financement tels que la République centrafricaine et la Somalie, l'organisation s'est attachée à établir des priorités concernant l'attribution des ressources limitées dont elle disposait plutôt que de s'efforcer de parer à toutes les défaillances. Malgré le recours à des plateformes numériques innovantes comme EduTrac ou U-report, qui ont permis de recueillir de précieuses informations sur les besoins humanitaires dans les zones inaccessibles aux travailleurs du secteur (en République centrafricaine, notamment), d'importantes populations ayant besoin de services essentiels comme l'éducation n'ont pas pu être atteintes.

C. Cohérence et coordination

Dans le cadre de la présente évaluation, la coordination et la cohérence sont des critères permettant d'apprécier dans quelle mesure les activités d'éducation menées par l'UNICEF en contexte de crise humanitaire sont harmonisées en interne entre les différents secteurs. Cela permet aussi de déterminer dans quelle mesure l'UNICEF apporte des orientations et un soutien méthodologique et fait de la cohérence l'une de ses priorités en matière d'éducation.

1. Cohérence interne

33. Selon l'évaluation, les questions de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène (EAH) et de la protection de l'enfance sont généralement bien intégrées dans les activités d'éducation en situation d'urgence, un résultat attribué au rôle de chef de file joué par l'UNICEF pour les groupes thématiques concernés. La cohérence

⁸ Le mécanisme intégré d'intervention rapide, conçu en partenariat avec le Programme alimentaire mondial, était un moyen d'accéder pour une courte période aux populations difficiles à atteindre afin de leur fournir différents services en matière de santé, d'eau, d'assainissement et d'hygiène, de nutrition, d'éducation et de protection de l'enfance.

et la coordination avec d'autres secteurs, en revanche, se sont avérées variables. Les différentes études de cas ont révélé que la collaboration intersectorielle était plus efficace lorsque les bureaux de pays étaient confrontés à des situations d'extrême urgence.

34. Les entretiens réalisés aux fins de l'évaluation ont mis en évidence la nécessité d'une meilleure coordination entre le siège, les bureaux régionaux et les bureaux de pays. À l'échelle nationale, il convient d'accorder davantage d'attention à la communication et au travail d'équipe, au soutien et aux orientations techniques, ainsi qu'au renforcement de la gestion des connaissances. L'apprentissage et le partage des enseignements entre pays et entre régions, en particulier, méritent d'être sensiblement améliorés. Certains pays ont toutefois bénéficié d'un renforcement de leurs capacités après avoir déclaré des situations d'urgence de niveau 2 ou 3, ce qui a permis une meilleure coordination entre le siège, les bureaux régionaux et les bureaux de pays.

2. Cohérence externe

35. À l'échelle mondiale, l'évaluation fait état d'une cohérence et d'une coordination satisfaisantes avec les autres acteurs en ce qui concerne les activités de plaidoyer, les politiques et la mobilisation de contributions en vue de renforcer l'architecture de l'éducation en situation d'urgence. Il est nécessaire de réfléchir de façon plus stratégique à l'avantage comparatif de l'UNICEF et à sa complémentarité par rapport au travail de ses partenaires, mais également d'établir des protocoles aux échelles régionale et nationale afin d'assurer la synergie des efforts.

36. Dans les pays aux capacités limitées dans le domaine de l'éducation, l'UNICEF a étroitement collaboré avec les principaux partenaires que sont les gouvernements et les ministères de l'éducation. L'organisation a également favorisé la cohérence de par son rôle d'organisme co-chef de file du cluster Éducation. L'évaluation a observé une synergie et une coordination intersectorielle croissantes entre les partenaires chargés de l'éducation en situation d'urgence, du secteur EAH et de la protection de l'enfance, ce qui témoigne de la complémentarité qui existe entre ces secteurs au sein de l'UNICEF. En revanche, la coordination bilatérale avec les partenaires n'a pas aussi bien fonctionné, de sorte que plusieurs organisations différentes sont parfois intervenues dans des domaines d'activité similaires.

37. L'UNICEF a contribué à améliorer l'efficacité des interventions relatives à l'éducation dans les situations de crise humanitaire en s'efforçant de consolider les systèmes nationaux et les structures de coordination, et en renforçant les capacités des gouvernements de façon à s'orienter progressivement vers un transfert de responsabilités. Une attention accrue doit toutefois être accordée au renforcement des capacités à l'échelle infranationale. De même, l'UNICEF verse une proportion de plus en plus importante de fonds aux ONG locales dans la plupart des pays couverts par les études de cas, et devrait donc considérer systématiquement le renforcement de leurs capacités comme une priorité. Les lacunes de ces partenaires essentiels risquent en effet de limiter la contribution de l'UNICEF au renforcement des systèmes et à la durabilité.

38. L'UNICEF a mis à profit sa position mondiale d'organisme co-chef de file du cluster Éducation pour s'investir pleinement dans la fonction de coordonnateur du cluster à l'échelle nationale. L'évaluation a en outre estimé que le soutien apporté aux groupes thématiques nationaux à travers des dispositifs d'appoint et le déploiement d'équipes d'intervention rapide, de coordonnateurs et de responsables de l'information leur avaient permis d'intervenir rapidement et avec suffisamment de personnel.

39. L'évaluation a par ailleurs mis en évidence des points à améliorer concernant la cohérence entre les activités de l'équipe de l'UNICEF chargée de l'éducation à

l'échelle mondiale et celles du cluster Éducation mondial, qui d'après les témoignages travaillent souvent en parallèle et de manière cloisonnée (notamment en ce qui concerne la protection du secteur de l'éducation contre les attaques et la création du fonds Éducation sans délai).

40. Certains informateurs ont également indiqué que les orientations et le soutien apportés au cluster Éducation mondial étaient essentiellement destinés aux situations d'urgence dans des pays dont le gouvernement présentait des capacités limitées dans le secteur de l'éducation. Lorsque les gouvernements étaient mieux armés dans ce domaine, mais pas suffisamment pour répondre aux besoins des enfants, l'activation de groupes thématiques consacrés à l'éducation n'a fait que créer des structures parallèles, peu voire pas du tout en phase avec les plans sectoriels en la matière.

D. Renforcement de la résilience et mise en relation des programmes humanitaires et de développement

41. La mise en relation des programmes humanitaires et de développement est une priorité officielle de l'UNICEF, et l'évaluation a souligné que l'organisation avait entamé cette démarche en publiant des directives à cet égard, notamment dans le cadre d'une procédure interne instaurée en 2019. D'autres efforts doivent être déployés pour élaborer des outils pratiques permettant de mettre en œuvre ces directives mondiales en les adaptant au contexte des différents pays et des différents secteurs, parmi lesquels l'éducation.

42. L'un des aspects essentiels de la stratégie adoptée par l'UNICEF pour améliorer la transversalité entre les interventions humanitaires et les initiatives nationales a consisté à renforcer ses partenariats avec les ONG locales. En pratique, l'organisation s'est lancée en 2016 dans une série de réformes relatives au financement et à l'adaptation aux besoins locaux, et s'est notamment engagée à allouer au moins 30 % des financements humanitaires à des acteurs locaux et nationaux. En 2019, l'UNICEF a déclaré que les versements aux intervenants locaux et nationaux représentaient 31 % de ses dépenses humanitaires. L'efficacité de cette stratégie a toutefois été remise en question en l'absence d'investissements plus importants dans le renforcement des capacités des ONG locales à coopérer de façon plus concrète avec les systèmes nationaux. Par ailleurs, on ne sait pas précisément quelle part de ces dépenses a été affectée au secteur de l'éducation.

43. De même, l'UNICEF s'est fermement engagé à favoriser la participation des populations touchées, en partant du principe que cela améliorerait la pérennité des activités mises en place dans le domaine de l'éducation en situation d'urgence. L'évaluation a ainsi mis en évidence l'intégration fréquente des organisations de parents et de la communauté scolaire dans les interventions d'éducation en situation d'urgence menées par l'UNICEF. Il reste toutefois à prouver l'efficacité des différentes approches de mobilisation communautaire et à partager les enseignements tirés entre les différents pays.

44. En parallèle des efforts fournis pour adopter des approches à plus long terme dans les interventions d'urgence, une attention accrue a été accordée à l'amélioration de la réactivité et de la résilience des systèmes nationaux dans les situations d'urgence. Dans de nombreux pays, l'UNICEF est parvenu à convaincre les institutions nationales d'intégrer la question de l'éducation dans les responsabilités relatives aux situations d'urgence. Le fonds a également réussi à promouvoir l'atténuation et la prévention des risques dans les systèmes éducatifs nationaux. Ce travail de plaidoyer s'est avéré particulièrement efficace pour ce qui est des catastrophes naturelles et, dans une moindre mesure, des conflits. D'autres aléas tels que les crises sanitaires ou économiques ont été moins bien anticipés et surveillés ; les interventions de riposte connexes ont été moins efficaces.

45. Selon l'évaluation, l'UNICEF, au niveau institutionnel, a investi massivement dans l'élaboration de lignes directrices claires afin de faciliter la prise en charge des risques multiples dans les programmes et la planification de la préparation. Les progrès ont été particulièrement visibles en ce qui concerne la préparation et l'atténuation des effets des catastrophes naturelles, des activités qu'il convient désormais de déployer à plus grande échelle et de traiter comme des priorités. L'application de ces lignes directrices dans le secteur de l'éducation, en revanche, laissait encore à désirer.

46. La prévalence des activités de consolidation de la paix semble avoir nettement diminué au cours de la période d'évaluation, en particulier sur le terrain. Des projets pilotes alliant l'éducation à la consolidation de la paix ont obtenu des retombées positives, même si ces programmes n'ont pas été développés ou maintenus au sein des priorités des systèmes nationaux ou des bureaux de pays de l'UNICEF. Faute d'une véritable volonté institutionnelle, l'intégration des approches de consolidation de la paix dans les programmes d'éducation reposait sur l'engagement de l'équipe de direction ou d'autres membres des bureaux, en particulier lorsque ces derniers avaient été sensibilisés au programme pour la consolidation de la paix, l'éducation et le plaidoyer (Apprendre pour la paix).

47. De manière générale, le fait que la plupart des financements humanitaires soient destinés à des actions à court terme a fait obstacle à l'intégration d'une planification à plus long terme qui aurait permis aux programmes de gagner en maturité et de passer à la phase de développement.

E. Égalité des genres et inclusion des personnes handicapées

48. Dans l'ensemble, la question du genre est régulièrement prise en compte dans les évaluations des besoins, la planification et les rapports, ainsi que dans les outils et les cadres mondiaux. L'évaluation indique qu'en règle générale, le personnel est sensibilisé aux inégalités liées au genre et s'efforce de les combattre. L'examen des documents de planification de l'UNICEF réalisé dans le cadre des différentes études de cas par pays fait en outre apparaître des exemples récurrents d'intégration des questions de genre. L'action la plus visible menée par l'UNICEF dans ce domaine concerne l'attention accordée à la scolarisation des filles et à leur rétention dans les établissements scolaires (en Jordanie, au Népal, en République arabe syrienne, en République centrafricaine, en Somalie et au Soudan du Sud, par exemple). L'organisation a également travaillé sur des kits d'hygiène menstruelle et sur la mise à disposition de latrines séparées en collaboration avec les groupes sectoriels/thématiques chargés de l'EAH. Elle a ainsi mis en place des infrastructures intégrant des services EAH, tenant compte des questions de genre et adaptées aux personnes handicapées (écoles en République arabe syrienne et structures d'apprentissage transitionnelles au Népal). Au Népal, la gestion de l'hygiène menstruelle a également été intégrée dans les services d'éducation.

49. Il était néanmoins nécessaire d'améliorer la prise en compte du genre dans les interventions humanitaires menées dans le domaine de l'éducation, conformément au Plan d'action pour l'égalité des sexes. D'un pays à l'autre, les données semblent indiquer que l'organisation a laissé passer des occasions d'adapter ses lignes directrices à chaque contexte, d'approfondir la question des disparités fondées sur le genre et d'appliquer les enseignements tirés des expériences passées et les bonnes pratiques dans les différents secteurs, notamment celui de l'éducation. Certaines propositions de projets en Dominique prévoyaient par exemple de veiller à la représentation équilibrée des genres dans toutes les activités, mais ces engagements n'ont fait l'objet d'aucun suivi dans les rapports présentés. Au Libéria, l'épidémie d'Ebola a eu des effets disproportionnés sur les filles, les obstacles à leur éducation

n'ayant pas été pris en compte lors de la fermeture des écoles. De la même façon, l'intégration des questions de genre et la violence liée au genre ont été mises au programme des formations destinées aux enseignants, mais les rapports établis par la suite n'ont pas déterminé les retombées de ces activités.

50. Malgré les progrès louables enregistrés dans quelques pays en ce qui concerne les programmes destinés aux enfants handicapés (en Jordanie, par exemple), les données semblent indiquer que les programmes n'ont pas accordé une priorité suffisante aux groupes particulièrement vulnérables, et notamment aux enfants handicapés ou issus de communautés pastorales, aux élèves en retard par rapport à l'âge officiel de leur année d'étude et aux filles confrontées au mariage des enfants. L'évaluation a également mis en évidence la nécessité de renforcer différentes capacités techniques afin d'intégrer l'inclusion des enfants handicapés dans la planification, mais aussi de la mettre en œuvre et d'en rendre compte.

IV. Conclusions

51. Conclusion 1 : Au cours de la période d'évaluation, l'UNICEF a constamment défendu l'importance de l'éducation en situation d'urgence dans le cadre des interventions humanitaires et a joué un rôle de premier plan à l'échelle mondiale pour accroître l'attention accordée à cette question. L'éducation est désormais mieux reconnue comme une composante essentielle des interventions humanitaires, ce qui est déjà une réussite. Par conséquent, les financements alloués à l'éducation en situation d'urgence ont augmenté, ce qui a permis d'atteindre un plus grand nombre d'enfants. Il est toutefois nécessaire de poursuivre ces activités de plaidoyer pour que le thème de l'éducation bénéficie immédiatement et systématiquement du même degré de priorité que d'autres composantes des interventions. Il faut que les financements octroyés permettent à l'UNICEF de mettre en relation les programmes humanitaires et de développement, afin de trouver des solutions à long terme dans le domaine de l'éducation.

52. Conclusion 2 : L'évaluation s'est inspirée des Principaux engagements pour les enfants et a constaté que dans l'ensemble, l'UNICEF avait obtenu des résultats tangibles dans les situations de crise humanitaire en assurant un accès continu à des possibilités d'apprentissage sûres et en garantissant la continuité de l'apprentissage, essentiellement grâce à la construction d'espaces d'apprentissage dispensant des services d'enseignement primaire et d'éducation non formelle. Cependant, l'évaluation indique aussi qu'en raison des contraintes de ressources et d'un manque de capacités techniques, la couverture prévue s'est souvent avérée largement insuffisante par rapport aux besoins, en particulier lors des crises prolongées. Le renforcement des capacités techniques de suivi et d'évaluation des besoins permettra à l'UNICEF et à ses partenaires un ciblage plus efficace des enfants les plus touchés par les situations d'urgence, en particulier les enfants handicapés. Cela favorisera aussi une définition plus précise des priorités, conformément à la Politique et au Plan d'action de l'UNICEF pour l'égalité des sexes, mais aussi aux directives de l'organisation sur l'inclusion des enfants handicapés dans l'action humanitaire. Il faudra également redoubler d'efforts pour donner la priorité aux adolescents, aux jeunes enfants et aux enfants les plus vulnérables, car ils sont nombreux à ne pas être scolarisés, et pour rendre compte systématiquement des progrès accomplis dans l'atteinte des objectifs.

53. Conclusion 3 : Les solutions déployées par l'UNICEF dans le domaine de l'éducation sont souvent plus adaptées aux premières phases des situations d'urgence soudaines qu'aux situations d'extrême urgence ou de crise prolongée. La disponibilité de solutions standardisées axées sur la fourniture de matériel permet à l'UNICEF de répondre à grande échelle aux situations d'urgence soudaines. L'évaluation a mis en

évidence plusieurs bonnes pratiques qui devraient aider l'organisation à perfectionner ses solutions en matière d'éducation et à mieux les adapter aux situations de crise prolongée : l'amélioration de la conception et de la gestion des espaces temporaires d'apprentissage ; l'adaptation ciblée des supports pédagogiques au contexte local ; le développement et l'enrichissement de la formation initiale et continue des enseignants ; le renforcement des systèmes ; l'établissement de relations plus étroites entre les différents secteurs ; ou encore la planification et le financement à plus long terme de la mise en relation entre les activités humanitaires et de développement. À l'avenir, l'UNICEF devra renforcer son système interne de gestion des connaissances et sa capacité à adapter ses solutions d'urgence en matière d'éducation, afin de passer de la simple fourniture de matériel à des solutions plus nuancées et plus pérennes fondées sur une analyse du contexte.

54. Conclusion 4 : En sa qualité de chef de file de groupe thématique, l'UNICEF a joué un rôle déterminant en rassemblant différents acteurs humanitaires en vue de planifier et de mettre en œuvre des interventions collectives et coordonnées. Ces efforts ont donné lieu à des résultats collectifs et favorisé des gains d'efficacité dans différents contextes, en améliorant la planification, le ciblage et l'établissement de priorités concertés, en remédiant mieux aux lacunes, et en mettant à profit les ressources collectives des partenaires. Grâce à une coordination efficace des différents secteurs, l'UNICEF a également pu assumer son rôle de prestataire de dernier recours, même si l'accomplissement de cette mission a été limité par des contraintes de ressources dans de nombreux contextes, en particulier dans les situations de crise prolongée. Il est possible d'accroître la collaboration et la cohérence entre le travail mené par l'UNICEF en matière d'éducation en situation d'urgence à l'échelle mondiale et le travail du cluster Éducation mondial de façon à améliorer les interventions à l'échelle nationale et à tirer parti des avantages comparatifs de l'UNICEF dans tous les contextes.

55. Conclusion 5 : Au siège et dans les bureaux régionaux de l'UNICEF, les capacités du personnel et les financements affectés à l'éducation en situation d'urgence n'ont pas été à la mesure des interventions, de plus en plus nombreuses et importantes. Les équipes ont besoin d'effectifs supplémentaires pour améliorer la gestion des connaissances et la coordination entre les différents échelons de l'organisation, mais aussi entre les secteurs, les régions et les pays. Il est également possible de renforcer les activités conjointes, de définir plus clairement les attributions de chacun et de s'appuyer sur les enseignements d'autres régions et d'autres pays, notamment en mettant à profit l'expérience des équipes nationales de l'UNICEF, qui sont dépositaires de la mémoire de l'institution et ont souvent participé directement à des interventions d'urgence.

56. Conclusion 6 : Les capacités nationales en matière d'éducation en situation d'urgence ont été renforcées au cours de la période d'évaluation. Plusieurs directives, cadres et documents d'orientation institutionnels ont également vu le jour ; certains de ces documents ont été reconnus comme étant très utiles. Il convient toutefois de regrouper les lignes directrices et les cadres existants au sein d'un cadre intégré et d'élaborer un ensemble de ressources afin d'aider le personnel impliqué dans les questions d'éducation en situation d'urgence. Cet ensemble de ressources devra intégrer les priorités de la nouvelle stratégie relative à l'éducation, davantage axée sur la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage. La Stratégie en matière d'éducation 2019-2030 reconnaît l'importance du renforcement des capacités du personnel de l'UNICEF. Pour favoriser la transversalité entre les activités humanitaires et de développement, il est en effet primordial de posséder des compétences en programmation et en leadership afin de répondre à des besoins en constante évolution, tout en mettant en place des moyens et des systèmes susceptibles de s'adapter à des interventions à plus long terme. Des investissements plus

considérables sont nécessaires pour le personnel de l'UNICEF ainsi que pour les partenaires locaux et nationaux.

57. Conclusion 7 : L'UNICEF a fait d'importants progrès dans la mise en relation des programmes humanitaires et de développement. Pour commencer, l'organisation a contribué à faire en sorte que l'éducation (traditionnellement considérée comme une composante du développement) devienne une priorité essentielle des interventions humanitaires, ce qui constitue déjà une réussite. L'UNICEF a également progressé dans l'élaboration de directives institutionnelles relatives à la mise en relation entre action humanitaire et programmes de développement, mais une réflexion plus poussée doit être apportée concernant son rôle et ses avantages comparatifs vis-à-vis de ses partenaires. L'organisation s'est révélée d'une importance cruciale en aidant les gouvernements à intégrer la question de l'éducation en situation d'urgence dans les politiques et les capacités institutionnelles du secteur de l'éducation. Le travail que l'UNICEF a mené sur la préparation et la prise en compte des risques dans les programmes a permis à son personnel et à ses partenaires d'être nettement mieux préparés pour faire face aux crises. L'UNICEF est notamment intervenu en amont auprès des gouvernements afin qu'ils intègrent la réduction des risques de catastrophe et la consolidation de la paix dans les politiques et stratégies nationales.

58. Le travail réalisé par l'UNICEF autour de la prise en compte des risques dans les programmes a été largement reconnu et devra être poursuivi avec attention. Au cours de la période d'évaluation, l'organisation a également acquis une expérience précieuse en matière de cohésion sociale et de consolidation de la paix, en particulier dans le cadre du programme Apprendre pour la paix, qui a produit des effets durables sur la recherche et la programmation dans ce domaine, y compris en dehors de l'UNICEF. Toutefois, cette dynamique a connu un ralentissement notable une fois le programme terminé. L'organisation doit redoubler d'efforts pour poursuivre son travail de réduction des risques de catastrophe et de consolidation de la paix et le mettre à profit.

59. Conclusion 8 : Il existe diverses bonnes pratiques en matière d'éducation dans de nombreux pays où sont mis en œuvre des programmes humanitaires. Les limites des systèmes de suivi, d'évaluation et de gestion des connaissances de l'UNICEF réduisent toutefois la capacité de l'organisation à tirer des enseignements des expériences passées afin d'améliorer ses programmes. Le siège de l'UNICEF s'attache de plus en plus à repérer et à soutenir les innovations déployées dans le domaine de l'éducation en situation d'urgence, mais la circulation des informations et des connaissances issues de ce travail pourrait être améliorée. En outre, les informations diffusées au sein de l'UNICEF portent essentiellement sur des rapports relatifs à l'ensemble de l'organisation, ce qui ne permet pas de recueillir de façon systématique et optimale des informations sur les innovations, les bonnes pratiques ou les enseignements tirés aux échelles régionale et nationale.

60. Conclusion 9 : À l'échelle nationale, l'UNICEF a enregistré de bons résultats concernant le renforcement des capacités des gouvernements et de ses partenaires d'exécution. Ses interventions en amont visant à convaincre les gouvernements d'intégrer l'éducation en situation d'urgence dans leurs politiques sectorielles et d'instaurer des mesures de préparation et de réduction des risques dans les plans nationaux relatifs à l'éducation constituent une avancée de taille. L'UNICEF a également accru sa collaboration avec les ONG et augmenté les financements accordés à ces dernières, conformément à ses objectifs d'adaptation aux besoins locaux ; il serait néanmoins nécessaire d'aller encore plus loin dans ce domaine.

61. Dans les différents contextes, les communautés ont effectivement été invitées à participer aux initiatives de sensibilisation, même si cette démarche n'a pas toujours abouti à une prise en compte de l'avis des bénéficiaires lors de la conception des

interventions. En outre, le renforcement des capacités à l'échelle infranationale s'est vu accorder moins d'attention malgré son importance évidente. L'UNICEF doit se montrer plus volontaire et renforcer systématiquement les capacités des intervenants de première ligne, des communautés, des ONG locales et des représentants des autorités infranationales.

V. Recommandations

62. Les recommandations générales issues de l'évaluation sont présentées ci-dessous. Chacune de ces recommandations est accompagnée d'une explication et de précisions au sujet des mesures suggérées. Des échéances sont également proposées, de même qu'une répartition des responsabilités au sein de l'organisation.

63. Ces recommandations sont interdépendantes et complémentaires, et ne prônent pas de changement d'orientation radical. Au contraire, elles s'attachent à améliorer les pratiques existantes et ont vocation à consolider les activités d'éducation en situation d'urgence actuellement menées en mettant l'accent sur le leadership et le plaidoyer, à renforcer les capacités de l'UNICEF en matière d'éducation dans l'action humanitaire, à perfectionner la planification, la programmation, le suivi et l'apprentissage, et à accroître le soutien apporté aux gouvernements et aux partenaires.

64. Recommandation 1 : L'UNICEF doit doter ses responsables (représentants, représentants adjoints et responsables des questions d'éducation et des situations d'urgence) des capacités et des outils de leadership appropriés pour leur permettre de travailler en respectant l'engagement de l'organisation à faire de l'éducation une composante essentielle des interventions humanitaires, en lien avec le développement et la consolidation de la paix.

65. L'UNICEF a fortement contribué à placer le secteur de l'éducation au cœur des interventions humanitaires menées aux échelles mondiale, régionale et nationale. Le fonds a réussi à faire reconnaître l'importance du plaidoyer et du renforcement de l'infrastructure mondiale de l'éducation en situation d'urgence. Pour consolider ces avancées, l'organisation doit mieux préparer les équipes de direction de ses bureaux de pays en les dotant des capacités et des outils nécessaires pour leur permettre d'accorder une priorité accrue à l'éducation dans les programmes humanitaires menés à l'échelle nationale et de prendre des décisions éclairées au sujet des interventions humanitaires. Il convient donc de privilégier la transversalité entre les programmes humanitaires et de développement et de promouvoir le cluster Éducation au sein des équipes de pays et auprès des gouvernements et des partenaires.

66. L'éducation doit aussi bénéficier constamment du même niveau de priorité que d'autres secteurs de l'action humanitaire. Des financements doivent être octroyés pour que l'UNICEF puisse mettre en relation les programmes humanitaires et de développement de façon à trouver des solutions à long terme dans le domaine de l'éducation. Si l'évaluation a révélé une augmentation des financements alloués à l'éducation dans les situations d'urgence, aussi bien en valeur absolue que par rapport au financement global du secteur de l'éducation, elle indique également que ce domaine ne représente encore qu'une petite partie des financements reçus par l'UNICEF au titre de l'action humanitaire et que les sommes en jeu ne sont pas réparties équitablement entre les différentes régions⁹.

67. Étant donné son rôle de chef de file dans le domaine de l'éducation en situation d'urgence, mais également de prestataire de dernier recours, c'est à l'UNICEF qu'il

⁹ Plus de la moitié des dépenses d'urgence en matière d'éducation concernaient en effet la région Moyen-Orient et Afrique du Nord, en raison de la crise en République arabe syrienne.

incombe de défendre la cause de l'éducation et de militer activement pour que l'éducation dans l'action humanitaire se voie affecter des ressources accrues. De même, allouer des ressources à des activités telles que la planification de la préparation en matière d'éducation ne contribue pas uniquement à améliorer la résilience : c'est également une mesure de protection nécessaire pour atténuer les situations d'urgence à venir. La recommandation 1 invite donc l'UNICEF à investir dans l'élaboration d'outils tels que des dossiers d'investissement nationaux pour l'éducation en situation d'urgence, de façon à optimiser la mobilisation de ressources, à renforcer les partenariats, et en définitive à obtenir de meilleurs résultats pour les enfants.

68. Le renforcement des capacités du personnel doit également comprendre un kit de formation complet fondé sur des orientations et un cadre exhaustifs en matière d'éducation, élaborés d'après les dispositions des Principaux engagements pour les enfants. Cette formation doit porter sur l'ensemble des compétences des équipes de direction des bureaux et leur permettre concrètement de conduire un programme d'éducation à travers différentes phases (action humanitaire, développement, consolidation de la paix et résilience).

69. Recommandation 2 : Compte tenu des priorités énoncées dans sa stratégie en matière d'éducation, l'UNICEF doit favoriser des possibilités d'apprentissage équitables dans le cadre des interventions humanitaires relatives à l'éducation, en accordant une attention particulière à l'égalité des genres et à l'inclusion des personnes handicapées.

70. Selon l'évaluation, l'UNICEF a obtenu des résultats tangibles dans les situations de crise humanitaire en assurant un accès continu à des possibilités d'apprentissage sûres et en garantissant la continuité de l'apprentissage, essentiellement grâce à la création d'espaces d'apprentissage dispensant un enseignement primaire selon des modalités d'éducation formelles et non formelles.

71. Néanmoins, l'évaluation a également conclu que l'UNICEF devait appliquer des approches plus efficaces en faveur de l'équité et adapter ses interventions aux besoins et aux caractéristiques spécifiques des enfants. Il convient notamment d'accorder une attention plus poussée aux filles, souvent nettement défavorisées en raison de normes sociales qui les empêchent d'aller à l'école ou de participer en classe. Ces disparités sont accentuées dans les situations de crise humanitaire, où les filles et les jeunes femmes sont davantage exposées à de nombreuses autres pratiques néfastes, parmi lesquelles la violence liée au genre et le mariage forcé. De même, les enfants handicapés comptent presque toujours parmi ceux qui ont le plus besoin d'aide, car ils sont plus exposés au risque de subir des maltraitances similaires. Ces deux groupes étant les grands exclus des perspectives d'accès à l'éducation, l'une des principales mesures à prendre pour encourager l'inclusion et l'égalité des genres et des personnes handicapées doit consister à essayer de rencontrer des filles et des enfants handicapés, à connaître leur opinion, leurs priorités, leurs capacités et les obstacles rencontrés, et enfin à assurer leur participation à tous les niveaux d'éducation.

72. Recommandation 3 : L'UNICEF doit amener ses principaux partenaires du secteur de l'éducation à imaginer, déployer et partager des solutions d'apprentissage innovantes, efficaces et adaptées aux besoins des enfants confrontés à des situations d'extrême urgence et à des crises prolongées, notamment des urgences sanitaires.

73. L'un des défis les plus redoutables auxquels nous faisons face aujourd'hui est la « crise de l'apprentissage » : dans la plupart des régions du monde, les enfants accusent un certain retard dans la maîtrise des connaissances et des compétences propres à leur âge. De manière générale, l'évaluation a conclu que les solutions

d'éducation proposées par l'UNICEF étaient efficaces lors des premières phases des situations d'urgence soudaines, une réussite qui s'explique par la disponibilité de solutions standardisées axées sur la fourniture de matériel, qui permettent souvent aux bureaux de pays d'agir rapidement et de déployer leurs interventions à l'échelle souhaitée. Dans les situations d'extrême urgence et/ou les crises complexes et prolongées, en revanche, les solutions mises en place par l'UNICEF en matière d'éducation ont été jugées bien moins efficaces.

74. Cette conclusion indique également que l'organisation ne met pas suffisamment l'accent sur la gestion des connaissances, le suivi et l'évaluation, ce qui limite sa capacité à partager des enseignements pour améliorer la programmation.

75. La recommandation 3 invite l'UNICEF et divers partenaires (traditionnels et non traditionnels) de l'éducation en situation d'urgence à axer sérieusement leurs efforts sur des solutions innovantes susceptibles de produire des résultats d'apprentissage tangibles, bien plus ambitieux que les objectifs actuels d'accès à des espaces d'apprentissage sûrs. Ces solutions peuvent passer par l'amélioration de la conception du contenu et de la gestion de l'apprentissage temporaire, par la mise au point et l'adaptation de supports pédagogiques produits localement et appropriés sur le plan culturel, par des méthodes innovantes permettant de former du personnel éducatif en cas de pénurie d'enseignants professionnels, et par l'utilisation des technologies de l'information et de la communication à des fins éducatives (enseignement audio interactif, par exemple). Ces solutions doivent également répondre aux besoins des jeunes enfants et à ceux des adolescents, en particulier des filles, et non se cantonner aux enfants en âge de fréquenter l'école primaire comme c'est le cas actuellement.

76. La recommandation 3 souligne également la nécessité d'évaluer l'efficacité des solutions d'apprentissage et de les valider pour différents types de situations d'urgence, de contextes, de modalités et de plateformes d'apprentissage. L'objectif est d'en élargir l'accès et la couverture pour un large éventail d'enfants et de déterminer dans quelle mesure ces solutions peuvent être déployées à plus grande échelle. À cet effet, les partenaires de l'UNICEF doivent entreprendre une démarche systématique et soutenue de renforcement de diverses capacités individuelles et institutionnelles, en s'appuyant sur leurs propres avantages comparatifs.

77. Recommandation 4 : Pour mettre en œuvre les Principaux engagements pour les enfants relatifs à l'éducation, l'UNICEF doit renforcer les capacités de son personnel et de ses partenaires chargés des questions d'éducation en situation d'urgence aux fins de l'identification et du ciblage des enfants touchés, mais également du suivi des interventions et de leurs résultats ainsi que de l'établissement de rapports connexes. Ainsi, les programmes d'éducation dans l'action humanitaire pourront atteindre les enfants les plus marginalisés.

78. La toute dernière version des Principaux engagements pour les enfants présente des engagements programmatiques sur l'éducation assortis de critères de référence dans six domaines : leadership et coordination, accès équitable à l'éducation, sécurité des environnements d'apprentissage, santé mentale et soutien psychosocial, renforcement des systèmes éducatifs, et participation communautaire au service d'une évolution comportementale et sociale. Cependant, les critères de référence indiqués pour chaque engagement correspondent au minimum indispensable, compte tenu de l'ampleur des besoins des enfants confrontés à des situations d'urgence et des attentes suscitées par les objectifs et le plan de travail de l'UNICEF en matière d'éducation en situation d'urgence.

79. L'évaluation prend note des progrès réalisés par l'UNICEF en ce qui concerne le renforcement des capacités du personnel chargé de mettre en œuvre les programmes

d'éducation en situation d'urgence. Ces efforts n'ont toutefois pas été à la mesure de l'empreinte humanitaire de l'UNICEF et du nombre croissant d'activités menées dans ce domaine. Le personnel manque donc d'expertise technique concernant certains éléments essentiels de la programmation humanitaire en général, de l'éducation en situation d'urgence et des interventions humanitaires dans le domaine de l'éducation. C'est pourquoi l'évaluation recommande l'adoption d'une approche systématique de renforcement des capacités visant à respecter les six engagements relatifs à l'éducation des Principaux engagements pour les enfants ainsi que les Normes minimales pour l'éducation approuvées par le CPI et le Projet Sphère. Il est également recommandé de mettre en œuvre la Stratégie en matière d'éducation 2019-2030, en veillant particulièrement à ce que le personnel acquière les compétences nécessaires pour aider les gouvernements à passer de la simple action humanitaire à des programmes de développement comprenant des mesures de résilience et de consolidation de la paix.

80. Cette recommandation met une fois de plus en évidence la nécessité d'adapter davantage les activités de renforcement des capacités du personnel de l'UNICEF aux différents types de situations d'urgence (crises prolongées, soudaines ou d'apparition lente, ou encore urgences sanitaires). Ce renforcement des capacités doit pouvoir convenir à toutes les catégories de personnel de l'UNICEF et être élargi de façon significative aux partenaires d'exécution et aux interlocuteurs gouvernementaux.

81. Par ailleurs, les formations ne doivent pas se cantonner aux compétences techniques, mais encourager également la mise à profit des avantages comparatifs de l'UNICEF dans les différents contextes et le renforcement de la collaboration à tous les niveaux d'éducation dans les interventions d'urgence.

82. Recommandation 5 : L'UNICEF doit coopérer davantage avec le secteur de l'éducation (gouvernements, secteur privé et société civile) en veillant à ce que la conception et la mise en œuvre des interventions d'éducation en situation d'urgence s'appuient sur les moyens disponibles au niveau national, de façon à renforcer les efforts d'adaptation aux besoins locaux et à améliorer la redevabilité envers les populations touchées.

83. L'UNICEF a l'honneur d'assumer une triple responsabilité, en tant qu'organisme chef de file des Nations Unies en matière d'éducation en situation d'urgence, organisme co-chef de file du cluster Éducation mondial et prestataire de dernier recours dans le cadre des interventions coordonnées par le CPI. À ce titre, l'organisation doit donner suite aux engagements de redevabilité envers les populations touchées, renforcer les systèmes nationaux et locaux, investir dans les capacités locales et mener ses programmes de manière à favoriser la transversalité entre l'action humanitaire et le développement.

84. Selon l'évaluation, bien que la plupart des programmes aient comporté un volet relatif à la participation communautaire intégrant des initiatives de sensibilisation à plusieurs composantes des interventions éducatives, l'avis des enfants touchés et de leur famille n'a pas toujours été pris en compte dans la conception des interventions. L'UNICEF doit en outre investir davantage dans les capacités des intervenants de première ligne, et notamment des représentants communautaires, des ONG locales et des responsables gouvernementaux au niveau infranational.

85. Il est donc recommandé à l'UNICEF de poursuivre les progrès constatés par l'évaluation en procédant à plus de consultations communautaires lors des phases de planification, de conception et de mise en œuvre des programmes, de façon à faciliter une communication et un dialogue systématiques en créant des boucles de rétroaction qui favoriseront une redevabilité mutuelle.

VI. Projet de décision

Le Conseil d'administration

Prend note de l'évaluation de la contribution de l'UNICEF à l'éducation dans les situations de crise humanitaire, de son résumé ([E/ICEF/2020/19](#)) et de la réponse de l'administration ([E/ICEF/2020/20](#)).

Annexe

Évaluation de la contribution de l'UNICEF à l'éducation dans les situations de crise humanitaire

1. Faute de place, le rapport d'évaluation de la contribution de l'UNICEF à l'éducation dans les situations de crise humanitaire ne figure pas dans la présente annexe.
2. Ce rapport est disponible en anglais sur le site Internet du Bureau de l'évaluation de l'UNICEF, à l'adresse suivante :
https://www.unicef.org/evaldatabase/index_61171.html.