



Conseil économique et social

Distr. générale
18 avril 2013
Français
Original : anglais

Pour discussion

Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration

Session annuelle de 2013

18-21 juin 2013

Point 10 de l'ordre du jour provisoire*

Bureau de l'évaluation de l'UNICEF

Rapport thématique de synthèse sur l'évaluation de l'action humanitaire

Résumé

Le présent rapport de synthèse donne un aperçu de l'état de l'évaluation de l'action humanitaire au sein de l'UNICEF entre 2008 et 2012. Il a pour objet d'alimenter les discussions sur l'évaluation des activités humanitaires et, de manière plus générale, sur l'action humanitaire. Le rapport résume la portée et la qualité de l'évaluation durant la période considérée, les principales conclusions qui se dégagent des opérations récentes, et il montre comment les l'UNICEF a utilisé l'évaluation pour améliorer son approche de l'action humanitaire.

* E/ICEF/2013/10.



I. Introduction

1. Les crises humanitaires coûtent des vies humaines et empêchent les enfants et les femmes d'exercer leurs droits. Des conflits, des catastrophes naturelles et des crises complexes tuent ou blessent les enfants et les séparent de leurs familles, de leurs écoles et de leurs communautés. Les crises détruisent des institutions fragiles et ravagent des communautés en difficulté, anéantissent les gains du développement et compromettent les possibilités de développement économique et social. Exploitant des vulnérabilités existantes et en créant de nouvelles, les crises réduisent la chance qu'on les enfants de mener une vie équitable.

2. Pour toutes ces raisons, l'UNICEF répond à l'appel en faveur de l'action humanitaire depuis sa création en 1946. Par la suite, ce mandat a été concrétisé dans la Convention relative aux droits de l'enfant et ses protocoles facultatifs, qui identifient une série de droits universels comme inaliénables et indivisibles en période de crise, et confèrent à l'organisation des obligations spécifiques dans ces situations. Plus récemment, les principaux engagements pour les enfants dans l'action humanitaire ont muni l'UNICEF et ses partenaires d'un cadre pour l'action humanitaire, et l'engagent à réaliser ces droits dans les situations de crise.

3. Avec le temps, le rôle de l'UNICEF dans l'action humanitaire s'est accru, passant de 230 interventions en 2007 à 2092 en 2011¹. Ces chiffres incluent la réponse de l'organisation face aux crises de niveau 1 (que les bureaux de pays de l'UNICEF gèrent par leurs propres moyens), aux crises niveau 2 (pour lesquelles les bureaux de pays ont besoin d'un soutien additionnel de la part du bureau régional compétent) et aux crises de niveau 3 (crises à grande échelle qui exigent l'intervention de toute l'organisation).

4. Cette augmentation de l'activité reflète les ravages croissants que les crises causent chez les enfants. Vers la fin des années 90, à elles seules, des catastrophes auraient touché, d'après les estimations, 66,5 millions d'enfants par an, nombre qui risque de monter à 175 millions par an au cours des prochaines décennies étant donné les effets combinés des changements climatiques, de l'accroissement de la population, de l'urbanisation et de l'incertitude économique². L'UNICEF a dépensé des ressources considérables pour renforcer son aptitude à répondre aux demandes croissantes d'assistance, mobilisant 1 milliard de dollars de fonds pour des opérations de secours d'urgence en 2011, contre 200 millions de dollars vers la fin des années 90.

5. Le rôle de l'UNICEF dans les interventions d'urgence a également évolué sur le plan qualitatif. Depuis 2005, un processus de réforme humanitaire cherche à améliorer les interventions interorganisations en ce qui concerne la prévisibilité, la responsabilisation et les partenariats entre acteurs humanitaires. Pilier principal de cette réforme, le principe de la responsabilité sectorielle vise à renforcer l'action humanitaire en confiant la responsabilité de la coordination sectorielle à une organisation chef de file. En tant qu'organisation chef de file pour trois secteurs (nutrition, eau, assainissement et éducation en matière d'hygiène) et, avec Save the Children, en matière d'éducation, et ayant des responsabilités dans deux autres

¹ Rapport annuel des bureaux de pays, annexe A.

² Voir Angela Penrose and Mie Takaki, « Children's rights in emergencies and disasters », *Lancet* 367 (2006): 698–99; et *Feeling the Heat: Child Survival in a Changing Climate*, Save the Children (2009).

secteurs (protection de l'enfance et, avec le Fonds des Nations Unies pour la population, violence sexiste), l'UNICEF assume des responsabilités de chef de file sectoriel plus nombreuses que tout autre organisation.

6. Avec le programme de transformation de 2011, le processus de réforme est entré dans sa deuxième phase. L'UNICEF a participé activement à celle-ci, qui visait à renforcer l'action dans plusieurs domaines : a) commandement (activation interorganisations de niveau 3 et mécanismes d'intervention rapide, élaboration d'un fichier de coordonnateurs et commandement responsabilisé); b) coordination (activités sectorielles mieux gérées, utilisées stratégiquement et plus inclusives); et c) responsabilisation (cycles de programmation humanitaire concertés et cadres stratégiques partagés dans les situations d'urgence, par rapport auxquels les résultats sont mesurés, et responsabilisation accrue à l'égard des populations touchées).

L'évaluation de l'action humanitaire par l'UNICEF

7. Étant donné son profil humanitaire considérable, l'UNICEF mise sur toute une gamme de sources de connaissances pour l'aider à se préparer pour les crises et à y répondre de manière toujours plus efficace. L'évaluation constitue un pilier crucial, et à la fois la politique d'évaluation de l'UNICEF en matière³ et les Principaux engagements pour les enfants dans l'action humanitaire soulignent l'engagement de l'organisation en faveur d'un suivi et d'une évaluation adéquates de son action humanitaire. L'évaluation représente un moyen systématique et impartial de répondre à la totalité des besoins de l'UNICEF en matière d'apprentissage et de responsabilisation. Cela inclut les comptes à rendre pour tous les résultats obtenus pour les enfants et les femmes dans les situations d'urgence, la responsabilité fiduciaire pour les investissements dans l'action humanitaire et l'apprentissage et le perfectionnement en général.

8. L'évaluation occupe une place plus importante, grâce à des directives de politique générale adoptées à la fois au sein de l'UNICEF et sur le plan interorganisations. Elle constitue désormais un élément explicite de la planification des interventions d'urgence de l'UNICEF, ayant été incorporée dans les procédures opérationnelles permanentes simplifiées pour les crises de niveau 3. Sur le plan interorganisations, elle représente un élément essentiel de la réforme humanitaire, qui dès le départ avait exigé une coopération interorganisations accru en matière d'évaluation afin de répondre aux besoins croissants de responsabilisation et d'apprentissage en matière humanitaire. Cette tendance s'est affirmée dans le programme de transformation, qui a insisté sur l'accent mis sur la responsabilité commune à l'égard des résultats, à commencer par des plans stratégiques partagés. Bien que des directives spécifiques concernant la mise en œuvre du programme de transformation soient encore en cours d'élaboration au moment de la rédaction du présent rapport, l'évaluation demeure un élément explicite et inextricable du cycle de programmation humanitaire : les évaluations à la fin d'un cycle déterminent si les plans stratégiques communs ont atteint les objectifs visés.

Tour d'horizon du rapport

9. Le présent rapport donne un instantané de la manière dont l'évaluation a renforcé la responsabilisation et l'apprentissage en matière humanitaire les cinq

³ E/ICEF/2008/4.

dernières années. Après avoir donné d'historique de la question pour situer l'évaluation dans le contexte plus large de l'action humanitaire, il présente une série d'analyses, à commencer par un aperçu de la portée et de la qualité de l'évaluation de l'action humanitaire, puis donne la synthèse des principaux thèmes qui se dégagent des évaluations majeures – ce qu'ils nous apprennent concernant les points forts de l'UNICEF et des défis qu'il rencontre dans l'action humanitaire. Ensuite, il décrit le degré d'utilité et d'utilisation de l'évaluation de l'action humanitaire dans la perspective des clients internes, puis met en relief cette utilisation dans trois exemples. Ayant passé en revue les conclusions à la lumière des tendances politiques actuelles, le rapport formule des recommandations concernant des mesures à prendre par la direction de l'UNICEF.

10. Prises ensemble, ces analyses présentent l'UNICEF comme une organisation qui produit une série d'opérations d'évaluation significatives de ses propres activités humanitaires et, en collaboration avec ses partenaires, des activités interorganisations. Le plus souvent, ces évaluations ont été d'une qualité suffisante pour justifier des mesures consécutives, la direction de l'UNICEF s'en servant pour effectuer des changements positifs.

11. Toutefois, des lacunes demeurent à la fois en ce qui concerne la portée et la qualité des évaluations. Il n'y a eu que peu d'évaluation à un niveau décentralisé, et quand il y en a eu, la capacité n'a pas suivi une demande croissante, notamment pour des évaluations axées sur les résultats. L'élaboration des politiques relatives au nouveau plan stratégique pour la période 2014-2017 et le programme de transformation donnent l'occasion de combler ces lacunes.

II. Portée et qualité des évaluations en matière humanitaire

12. À l'UNICEF, l'évaluation de l'action humanitaire est semblable à l'évaluation non humanitaire, dans la mesure où elle respecte les normes du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation. Toutefois, l'évaluation de l'action humanitaire pose une série de problèmes particuliers : a) un accès limité aux populations touchées; b) des objectifs de programme fluides et souvent vagues; c) partant, un cadre de résultats en évolution constante; et d) l'absence de données de référence permettant de mesurer la performance. Dans le même temps, elle doit souvent être conduite rapidement et avec une touche légère, mais sans compromettre sa rigueur ou sa crédibilité. Pris ensemble, ces problèmes exigent des compétences qui vont au-delà de celles requises pour les autres évaluations.

13. Un examen conduit en 2005 a souligné l'engagement de la direction de l'UNICEF en faveur de l'évaluation de l'action humanitaire, mais a noté que sa portée et sa qualité étaient inégales à travers l'organisation⁴. Depuis lors, plusieurs faits nouveaux ont montré qu'il fallait revenir sur ces problèmes : entre autres, la mise en œuvre de la réforme humanitaire, l'établissement de la politique d'évaluation de l'UNICEF et la révision des principaux engagements pour les enfants dans l'action humanitaire, qui toutes ont souligné la nécessité d'une évaluation appropriée et crédible des interventions humanitaires. En conséquence, au début de 2013, le Bureau de l'évaluation a procédé à un examen systématique des évaluations humanitaires conduites par UNICEF de 2008 à 2012, seul ou en

⁴ Review of UNICEF evaluation of humanitarian action, UNICEF, 2005.

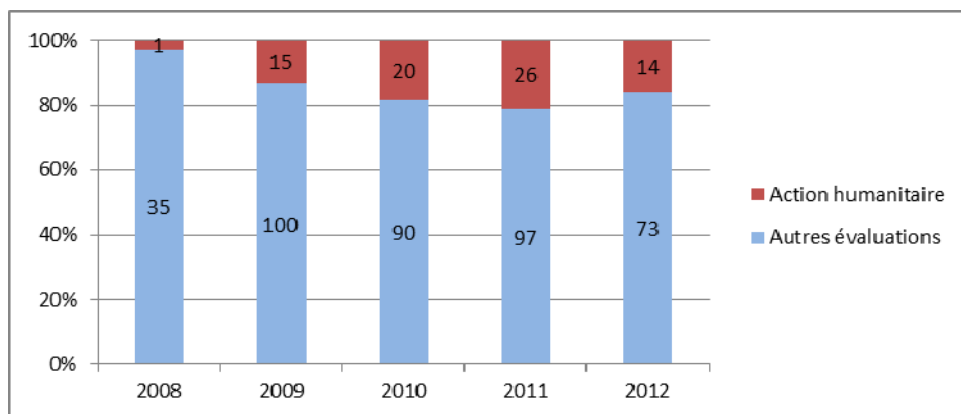
collaboration avec d'autres organisations. Cet examen incluait une analyse descriptive de tous les rapports pertinents classés comme des évaluations dans la base de données des rapports d'évaluation de l'UNICEF, accompagnée d'un indice de qualité conformément au système mondial de contrôle des évaluations⁵. Les résultats de cette analyse sont résumés ci-après.

Les activités d'évaluation ont augmenté, mais pas suffisamment pour répondre à toute la gamme des besoins de responsabilisation et d'apprentissage en matière humanitaire

14. Des évaluations en matière humanitaire sont devenues de plus en plus souvent un trait commun du profil de l'UNICEF en matière d'évaluation, conformément au rôle humanitaire croissant de l'organisation. Comme le montre le diagramme 1, les évaluations consacrées exclusivement ou pour une bonne part à l'action humanitaire sont devenues plus communes. Elles ont atteint une large portée thématique et ont examiné toute la gamme des opérations d'urgence, allant de la préparation à l'intervention et à la transition.

Diagramme 1

Nombre et pourcentage d'évaluations de l'action humanitaire et des autres évaluations, 2008-2012⁶



15. Malgré les risques humains, financiers, financiers – et le risque pour sa réputation – en jeu dans les activités humanitaires de l'UNICEF, les évaluations y relatives ne constituent qu'une faible proportion de l'ensemble des évaluations. Sur les 471 évaluations conduites par l'UNICEF entre 2008 et 2012, seulement 76 (16 %) étaient d'ordre humanitaire⁷. Ce faible niveau d'activité est encore plus manifeste dans les pays touchés par des crises. Bien que l'UNICEF ait répondu à

⁵ Le présent rapport a examiné toutes les opérations qualifiées « d'évaluations », bien que bon nombre d'entre elles soient considérées comme des examens, des opérations d'apprentissage ou d'autres études.

⁶ Les chiffres pour 2012 vont probablement augmenter, car ils incluent uniquement les rapports présentés à la date limitant officielle du 12 janvier 2013. En revanche, les chiffres pour 2008 pourraient être les résultats d'un faible niveau de présentation de rapports, la fréquence des rapports soumis avant 2009 ayant été inégale.

⁷ Ibid.

1 025 situations humanitaires entre 2008 et 2011, ce n'est que dans 34 cas (3 %) qu'il a évalué son action. Sur ce total, un grand nombre (29 au total) ont eu lieu dans le contexte de crises de niveau 2 ou de niveau 3 depuis 2010, ce qui fait que les crises de niveau 1 – le scénario le plus fréquent rencontré par UNICEF – n'ont généralement pas été évaluées.

Les évaluations de l'action humanitaire ont été essentiellement l'affaire du siège

16. Quand une intervention humanitaire a été évaluée, cela a été le plus souvent l'affaire du siège, concrètement du Bureau de l'évaluation. Sur les 76 évaluations conduites entre 2008 et 2012, les deux tiers (50) ont été conduites au siège. Ce qui plus est, elles étaient presque toujours conduites exclusivement ou en collaboration par le Bureau de l'évaluation, bien que pour la grande majorité, elles aient été commandées par d'autres divisions ou bureaux de l'UNICEF. En revanche, seulement 24 de ces évaluations ont eu lieu au niveau des bureaux de pays, chiffre qui est conforme au faible niveau de la couverture des crises de niveau 1.

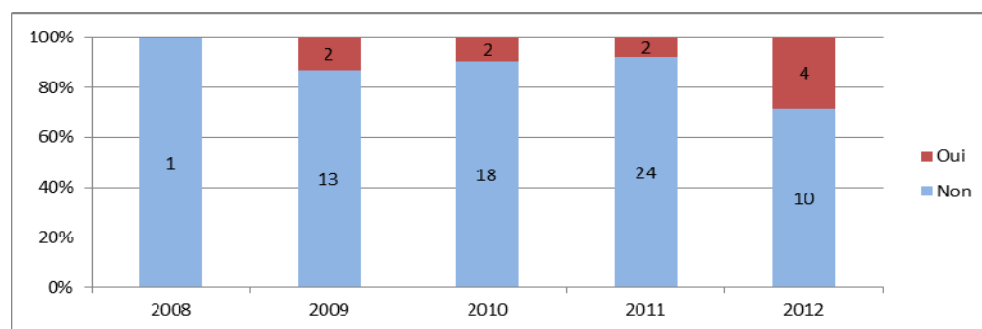
17. Les évaluations conduites par les bureaux régionaux étaient encore moins nombreuses. Bien que des crises régionales soient toujours plus fréquentes – comme le montrent les exemples de la Corne de l'Afrique, du Sahel, de la Syrie et du Mali – seulement deux évaluations d'actions humanitaires ont été conduites au niveau régional pendant toute la période de 2008 à 2012, et l'une d'entre elles a été cogérée par le Bureau de l'évaluation et le Bureau des programmes d'urgence.

Les résultats obtenus pour les enfants et les femmes dans l'action humanitaire n'ont guère été mis en relief

18. Les principaux engagements pour les enfants dans l'action humanitaire représentent le cadre normatif par rapport auquel l'UNICEF rend compte de ses résultats programmatiques et opérationnels. Ils énoncent des engagements concrets destinés à renforcer l'évaluation et l'apprentissage institutionnel de l'UNICEF à tous les stades des interventions d'urgence. Toutefois, comme le montre le diagramme 2, très peu d'opérations ont mis accent sur les résultats obtenus pour les enfants dans l'action humanitaire. Bien que ce pourcentage ait augmenté en 2012, cela n'a eu lieu que pour une minorité des cas.

Diagramme 2

Nombre et pourcentage d'évaluations axées sur les résultats, 2008-2012



19. Au lieu de cela, il y a eu une tendance à exécuter des opérations d'apprentissage de faible niveau et des examens opérationnels internes, bien que la majorité d'entre eux ait été transmis à la base de données des rapports d'évaluation comme des « évaluations ». Même au niveau du siège, où la plupart des évaluations axées sur les résultats ont été conduites, il s'agissait quasi exclusivement d'examen internes de la contribution des opérations aux résultats escomptés, d'exercices de leçons tirées basés le plus souvent sur des impressions concernant les résultats, plutôt que sur leur quantification objective; d'opérations destinées à déterminer les possibilités d'évaluation mettant l'accent sur la détermination future des résultats; ou d'évaluations interorganisations en temps réel, qui, tout en étant appelées « évaluations », ont mis l'accent principalement sur les questions de coordination plutôt que sur les résultats obtenus. Alors que la plupart de ces opérations ont été rigoureuses et efficaces, aucune n'a donné à l'UNICEF une idée claire et crédible quant à la question de savoir s'il obtient des résultats pour les enfants et les femmes, comme le ferait une évaluation rigoureuse axée sur les résultats. Une opération conduite en 2008, une évaluation de l'action de l'UNICEF face au tsunami dans l'océan Indien, visait à évaluer les résultats par rapport aux principaux engagements pour les enfants dans l'action humanitaire, mais a rencontré des problèmes majeurs en matière de quantification.

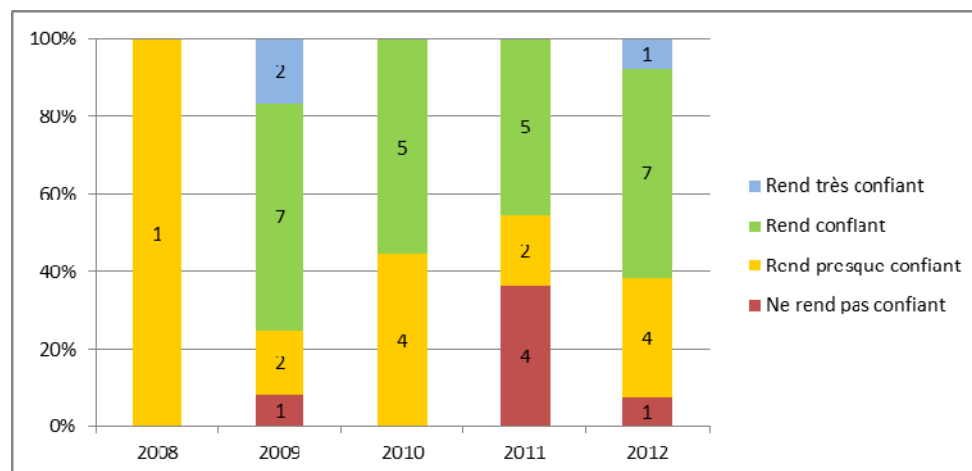
Lorsque l'UNICEF a procédé à des évaluations de l'action humanitaire, elles ont été généralement d'une qualité suffisante pour justifier la prise de mesures par les cadres concernés

20. Toutes les évaluations de l'UNICEF font l'objet d'un examen extérieur par des pairs, le système mondial de contrôle des évaluations, qui détermine leur qualité sur une échelle allant de 1 à 4, 1 représentant le plus mauvais score, et 4 le plus élevé⁸. Malgré les problèmes concernant la portée mentionnés ci-devant, quand UNICEF a procédé à des évaluations de l'action humanitaire, elles étaient généralement de bonne égalité. Comme le montre le diagramme 3, les évaluations de plus en plus nombreuses ont reçu un score « Rend confiant » ou « Rend très confiant ». Cela signifie que la moyenne des scores pour les quatre années considérées était de 2,6 et de 3,0 respectivement, ou généralement « Rend confiant ».

⁸ L'échelle utilisée dans le cadre de ce mécanisme a évolué dans le temps, passant de « mauvais » à « excellent » (2008-2009) à « Ne rend pas confiant » et « Rend très confiant » (2008-2011), et à « Insatisfaisant » à « Excellent » (2012). L'échelle « confiant » est utilisée dans le présent rapport pour faciliter les comparaisons, puisque la plupart des évaluations couvertes étaient jugées par rapport à cette échelle.

Diagramme 3

Ventilation des évaluations de l'action humanitaire en fonction du score obtenu conformément au système mondial de contrôle des évaluations – nombre et pourcentage, 2008-2012



21. Dans ce tableau d'ensemble, deux distinctions sont dignes d'intérêt. Premièrement, les évaluations conduites par le siège ont été de meilleure qualité que celles conduites aux niveaux décentralisés, avec un score moyen de 2.9 ou « Rend confiant » contre 2.1 ou « Rend presque confiant ». Deuxièmement il a été plus difficile de parvenir à une bonne qualité dans les évaluations communes et interorganisations. Bien qu'aucune opération conduite au siège n'ait reçu le score « Ne rend pas confiant », toutes les opérations ainsi qualifiées étaient des évaluations communes ou interorganisations, qui présentent un défi unique où l'UNICEF n'a qu'un contrôle limité.

Les opérations communes et interorganisations sont devenues une caractéristique essentielle du profil des évaluations conduites par l'UNICEF

22. Nonobstant les problèmes posés par leur qualité, les opérations communes et interorganisations sont devenues partie intégrante du profil de l'UNICEF en matière d'évaluation. Depuis 2005, du fait de la réforme humanitaire, on demande de plus en plus instamment aux institutions de synchroniser leurs efforts, y compris en matière d'évaluation. Certaines de ces collaborations sont prévues dans une directive de politique générale, comme c'est le cas pour les évaluations du financement humanitaire exigées par les donateurs ou les évaluations interorganisations en temps réel déclenchées par le Comité permanent interorganisations. Les évaluations communes et interorganisations sont censées réduire au minimum les doubles emplois et dégager un maximum d'apprentissage collaboratif sur des thèmes communs qui intéressent toute la communauté humanitaire. Elles sont également censées réduire les coûts de transaction supportés par les organisations individuelles – et, ce qui est plus important, par le personnel sur le terrain qui doit trouver le temps, au milieu de toutes ses priorités concurrentes, pour conduire des évaluations.

23. Le diagramme 4 illustre cette évolution. Le pourcentage d'opérations communes ou interorganisations a augmenté de manière spectaculaire entre 2009 et 2010; elle représente désormais la majorité des évaluations humanitaires de l'UNICEF.

Diagramme 4

Pourcentage d'opérations communes et interorganisations en tant que proportion de toutes les évaluations d'actions humanitaires de l'UNICEF, 2008-2012



24. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a conduit la plupart de ces évaluations, l'UNICEF et les autres institutions fournissant un soutien technique, financier et humain dans un rôle de cogestion ou consultatif. Conformément à la tendance globale décrite ci-devant, le Bureau de l'évaluation a représenté l'UNICEF dans la plupart de ces évaluations. Plus récemment, le Bureau a collaboré avec le Programme alimentaire mondial (PAM) et le Gouvernement néerlandais pour aider à cogérer une évaluation du rôle de chef de file du PAM en matière de logistique mondiale.

25. De concert avec ses partenaires, l'UNICEF s'emploie à améliorer la qualité des évaluations communes et interorganisations. Ces efforts ont commencé à porter fruit. Depuis le commencement de la collaboration destinée à améliorer cette qualité en 2011, le score moyen est passé de 1,9 (Rend presque confiant) à 2,8 (Rend confiant).

III. Synthèse des thèmes qui se dégagent des principales évaluations humanitaires

26. Au début de 2013, le Bureau a fait entreprendre une analyse de toutes les 23 évaluations qui contiennent un élément humanitaire important et reçoivent le score « Rend confiant » ou « Rend très confiant »⁹ conformément au système

⁹ L'analyse incluait un rapport avec le score « Rend presque confiant » pour amélioration de la parité géographique.

mondial de contrôle des évaluations. L'analyse n'avait pas pour but de donner un aperçu complet de toutes les évaluations, de toutes les questions ou de toutes les opérations de l'UNICEF. Elle constituait plutôt un examen limité des rapports les plus crédibles qui visait à identifier les thèmes qui se répètent. Cette analyse a révélé cinq thèmes sous-jacents, qui sont résumés ci-après.

L'UNICEF paraît faire une contribution notable à efficacité de l'action humanitaire, sauvant des milliers de vies chaque année

27. Nonobstant la nécessité d'évaluations objectives axées sur les résultats plus nombreuses, les nombreux rapports présentent des éléments de preuve distincts qui montre que l'UNICEF réussit effectivement à atteindre les enfants et à sauver des vies. Globalement, 13 rapports reconnaissent la contribution de l'UNICEF à l'action humanitaire, bien que les preuves apportées à cet égard n'aient pas toutes la même valeur.

28. Plusieurs domaines de programmation méritent plus particulièrement de retenir l'attention. Cinq évaluations ont identifié des opérations Eau, Assainissement et Hygiène pour tous couronnées de succès. Répondant au séisme survenu en Haïti en 2010, l'UNICEF a fourni l'eau salubre à 1,2 millions de personnes. Au Sahel, en 2012, il a aidé à traiter 2 millions d'enfants souffrant de malnutrition, y compris de 700 000 souffrant de malnutrition aiguë. Bien qu'il soit impossible de dire combien de vies ont été sauvées grâce à ces efforts en faveur de la résilience, les rapports témoignent d'une contribution significative de l'UNICEF à cet égard. En Asie centrale et dans le Caucase du Sud, l'UNICEF a renforcé l'aptitude des écoles à se préparer aux catastrophes et à réduire les risques connexes, renforçant ainsi leur résilience à des catastrophes potentielles. En outre, le projet de transfert de fonds de l'organisation pour la protection du programme d'alimentation au Niger a renforcé la résilience de la population, sans effet direct sur les prix du marché.

29. Plusieurs éléments du système opérationnel interne de l'UNICEF expliquent les succès qu'il a obtenus à ce jour, bien que des améliorations soient encore possibles. Ils incluent les efforts des donateurs visant à aider l'UNICEF à renforcer sa capacité humanitaire¹⁰, la capacité de l'UNICEF en matière d'approvisionnement, de logistique et de financement¹¹; et son aptitude à déployer le personnel qu'il faut sur le terrain en temps opportun¹². Les mesures concrètes prises par l'UNICEF pour accroître la prévisibilité et la rapidité de son action et la responsabilisation depuis le séisme en Haïti sont citées comme ayant été cruciales pour son action dans la Corne de l'Afrique et dans le Sahel. Elles incluent l'établissement de procédures opérationnelles permanentes simplifiées pour les crises de niveau 2 et 3, le Système de suivi des résultats pour l'équité (MoRES) pour l'action humanitaire, connu également comme le Système de suivi de la performance en matière humanitaire, et le processus de recrutement accéléré.

¹⁰ Qui incluent les programmes de coopération Ministère du développement international-UNICEF et l'évaluation de l'éducation dans les crises financée par les Pays-Bas.

¹¹ Jugée cruciale dans son action au Sahel et en Haïti.

¹² Citée comme un facteur dans le processus de recrutement accéléré de l'UNICEF.

Parfois considéré comme peu disposé à prendre des risques, UNICEF devient plus enclin à les prendre en considération

30. Les crises entraînent des risques de par leur nature même. Douze rapports ont constaté que les compétences et la culture institutionnelle requises pour comprendre, apprécier et gérer le risque paraissaient faire défaut. L'examen de 2010 concernant Haïti caractérisait UNICEF comme cherchant à éviter les risques, au lieu de les prendre en considération, et son personnel comme suivant strictement la procédure interne, même si les risques auraient pu être gérés de manière à obtenir de meilleurs résultats. En 2012, répondant aux conflits à Sa'ada au Yémen, l'UNICEF était l'une des premières institutions sur le terrain. Toutefois, l'observation des procédures mieux adaptées à des contextes de développement, liée à la lenteur de la passation des marchés, a provoqué des retards qui ont compromis l'aptitude de l'organisation à agir de manière efficace et a donc compromis sa crédibilité. En Somalie, durant la crise de la Corne de l'Afrique en 2011, l'UNICEF a répondu lentement à l'escalade rapide des risques courus par la population touchée, et au lieu d'agir de manière préventive, n'a renforcé son action que quand une action à l'échelle du système des Nations Unies a été déclarée.

31. Néanmoins, à mesure que l'UNICEF s'est engagé de plus en plus fréquemment dans la gestion du risque, il a montré qu'il était effectivement capable d'innover à la recherche de meilleurs résultats. Les procédures opérationnelles permanentes simplifiées élaborées pour Haïti ont été utilisées et perfectionnées pour la Corne de l'Afrique et le Sahel. Un examen de la procédure de recrutement accéléré mise au point pour des déploiements d'urgence a montré que ce mécanisme était efficace en permettant de déployer le personnel qu'il faut sur le terrain en temps opportun – malgré les inquiétudes initiales concernant la qualité du personnel recruté. Le programme Eau, Assainissement et Hygiène pour tous en Haïti a été jugé plus efficace que les autres programmes sectoriels, car il a engagé la communauté et géré les capacités locales au lieu d'éviter les risques qui étaient associés à cette approche.

32. Les interventions d'urgence jugées les meilleures sont celles où l'UNICEF a déjà participé au préalable à la réduction des risques de catastrophe – par définition une forme de gestion du risque. Les exemples incluent un programme d'alimentation thérapeutique ambulante en Éthiopie et le programme régional de préparation aux catastrophes en Europe centrale et orientale et dans le Commonwealth d'États indépendants.

Les partenariats humanitaires posent de multiples problèmes, mais l'UNICEF a fait de gros efforts pour devenir un meilleur partenaire

33. Bien des programmes de l'UNICEF sont exécutés par des organisations non gouvernementales moyennant des accords de partenariat. La qualité de ces accords et les relations entre l'organisation et ses partenaires d'exécution font l'objet de conclusions et recommandations dans huit rapports. Bon nombre de partenaires d'exécution n'ont pas la capacité qu'il faut pour répondre aux exigences de l'UNICEF en matière de rapports ou les ressources financières leur permettant d'attendre le décaissement des fonds de l'UNICEF; 11 rapports révèlent qu'il n'a pas été possible de trouver des partenaires d'exécution appropriés disposant de capacités adéquates. En outre, des crises à grande échelle créent de longues chaînes d'approvisionnement gérées par les partenaires d'exécution, et il n'existe pas de capacité de coordination suffisante qui permet à ces partenariats de fonctionner.

Plusieurs évaluations ont constaté qu'aux niveaux décentralisés, on n'avait effectué que de faibles investissements dans la capacité qu'il faut pour assurer une communication et une coordination efficaces avec les partenaires d'exécution et d'autres acteurs. L'affectation de fonctionnaires subalternes comme coordonnateurs sectoriels dans au moins deux crises de niveau 3 (Haïti et Corne de l'Afrique) a eu pour résultat que ces rôles de coordination importants sont devenus secondaires par rapport aux priorités des administrateurs de programmes de rang plus élevé.

34. Le bureau de pays du Kenya a employé des accords de partenariat en 2011 et 2012 pour obtenir des fournitures plus rapidement et éviter de faire à ses partenaires la concurrence sur le marché. D'autres bureaux de pays dans la Corne de l'Afrique ont trouvé le moyen d'accélérer l'exécution des accords de partenariat pour débloquer les fournitures moyennant une note à verser au dossier, et de convoquer des réunions improvisées sur les accords de partenariat et les contrats. Surtout, les procédures opérationnelles permanentes simplifiées pour les crises de niveau 3 incluent des procédures accélérées pour les accords de partenariat, évitant ainsi un goulot d'étranglement signalé par plusieurs évaluations précédentes.

35. Quelques évaluations ont montré qu'en investissant du temps et des ressources pour cultiver des partenariats dans les pays vulnérables aux catastrophes, on obtient des dividendes en cas de crise. UNICEF Niger, par exemple, a cultivé des partenariats importants en dehors des périodes de crise. Une évaluation en temps réel de la crise au Sahel conduite en 2012 a déterminé que les partenariats qui fonctionnent le mieux sont des relations à long terme développées bien avant le commencement des crises.

36. Au niveau mondial, les partenariats ont également posé des problèmes, mais là encore, la situation s'est améliorée. Un examen du rôle de chef de file dans le secteur de l'éducation mondiale que l'UNICEF a partagé avec Save the Children a montré que la coopération entre un organisme des Nations Unies et une organisation non gouvernementale peut d'abord être une entreprise complexe. Toutefois, les deux organisations ont collaboré étroitement pour surmonter ces problèmes, principalement en développant des mesures communes en réponse à cet examen. En 2012, pour améliorer son travail comme organisation chef de file, l'UNICEF a procédé à une série de changements structurels, entre autres en transférant l'exécution de la Division du programme au Bureau des programmes d'urgence et à leur bureau commun à Genève. Une évaluation actuellement en cours sur le rôle de l'organisation en tant que chef de file sectoriel vise à renforcer plus avant l'exercice de cette fonction par l'UNICEF.

L'UNICEF a appris à collaborer avec des entités locales, au lieu de les contourner, mais doit faire plus pour encourager la participation locale à l'évaluation des besoins et à la conception des programmes – entre autres par les populations concernées

37. Les évaluations ont montré qu'en suppléant aux capacités locales au lieu de les remplacer, on aboutit à des opérations humanitaires plus efficaces. Tel était le cas lors des interventions Eau, Assainissement et Hygiène pour tous conduites en 2010 en Haïti et à l'occasion des inondations au Pakistan, et dans certains pays durant l'intervention dans la Corne de l'Afrique en 2011. Dans d'autres cas, par exemple lors du tsunami dans l'océan Indien, mentionné précédemment, une évaluation conduite en 2008 a montré que l'UNICEF a suppléé à la capacité locale. La

participation plus fréquente d'entités nationales au Pakistan, en Éthiopie et au Sahel donne à penser que UNICEF est devenue plus sensible à la nécessité qu'il y a à travailler avec des acteurs nationaux, au lieu de les contourner.

38. L'évaluation des besoins continue à poser des problèmes. Huit rapports signalent que cette évaluation n'a pas eu lieu, était incomplète ou se réduisait à une analyse générale de la situation. D'autres rapports ont constaté que l'UNICEF n'avait pas communiqué de manière adéquate ses intentions, son appréciation de la situation actuelle ou son raisonnement à ses partenaires d'exécution, aux autorités locales ou aux populations affectées. Quand on a procédé à l'évaluation des besoins, la participation locale a été très faible. Six rapports indiquent que l'évaluation des besoins a été conduite sans la participation des groupes affectés.

39. Ce faible niveau de coopération avec les populations affectées a réduit l'aptitude de l'organisation à mettre au point des programmes bien adaptés axés sur l'équité. Huit rapports donnent à penser que l'UNICEF n'a pas réussi à souligner l'équité dans les opérations humanitaires. Par exemple, lors de l'intervention dans la Corne de l'Afrique de 2011, l'accent mis sur les systèmes ont eu pour conséquence que les programmes de l'UNICEF n'ont pas atteint les filles et les femmes, les personnes handicapées et les enfants dans des écoles difficiles d'accès.

L'UNICEF ne gère pas efficacement la masse d'informations suscitées par des crises et dans leur contexte

40. Neuf rapports indiquent que le suivi et l'évaluation ont été absents ou insuffisants dans des crises concrètes. Quand des cadres de suivi et d'évaluation ont été mis au point, l'expérience des programmes d'éducation dans les situations d'urgence et pendant la transition d'après crise et les interventions dans la Corne de l'Afrique et au Sahel donnent à penser que l'on pourrait faire davantage pour améliorer des séries d'indicateurs adaptés aux conditions locales.

41. D'après ces évaluations, les activités de suivi et d'évaluation sont les plus efficaces quand elles sont adaptées au contexte, bien coordonnées avec les partenaires et intégrées dans les activités de préparation, au lieu de prendre les bureaux de pays et les bureaux régionaux au dépourvu quand une crise éclate.

42. Les problèmes associés à la capacité des partenaires d'exécution, mentionnés ci-devant, s'étendent également au suivi et à l'évaluation, les évaluations récentes conduites au Kenya septentrional et au Sahel ayant révélé que bon nombre de partenaires d'exécution et de fournisseurs locaux n'ont pas une capacité logistique suffisante pour faire un travail complet et n'ont pas la capacité de suivi et d'évaluation qu'il faut pour des rapports précis.

43. En revanche, quand l'information a été disponible, elle a rarement été utilisée à bon escient, car elle est simplement trop volumineuse, notamment quand les technologies de l'information et de la communication n'ont pas été planifiées à l'avance. Une évaluation conduite au Niger donne l'exemple d'une situation où des données ont été produites, mais non utilisées. Dans certains cas, comme en Somalie, il y a une grande distance physique entre les équipes de gestion et les sources de l'information, et il est donc extrêmement difficile d'adapter les données reçues au contexte et de les vérifier.

44. L'expérience de la Corne de l'Afrique donne à penser que certaines équipes humanitaires de l'UNICEF ont tendance à prendre en considération uniquement les

informations qui sont directement pertinentes pour leur domaine de responsabilité géographique et sectoriel. Par exemple, l'arrivée massive de réfugiés en Éthiopie et au Kenya septentrional a pris l'UNICEF au dépourvu, bien qu'une meilleure gestion de l'information dans une perspective régionale aurait probablement indiqué qu'elle était probable. La tendance à gérer l'information dans des silos signifie que l'on manque parfois la possibilité de mener une action coordonnée sur des questions liées entre elles, telles que Eau, Assainissement et Hygiène pour tous et nutrition, ou Eau, Assainissement et Hygiène pour tous et violence sexiste.

Résumé de la synthèse

45. Malgré les lacunes existantes en matière de couverture et de quantification systématique des résultats, les évaluations les plus crédibles de l'action humanitaire montrent clairement que l'UNICEF vise haut – et qu'il obtient des succès notables. Comme toute organisation mondiale, il rencontre des problèmes en traitant des complexités inhérentes au domaine humanitaire. Le travail à travers les frontières institutionnelles dans la recherche de résultats, soit avec des partenaires ayant des mandats et des cultures administratives différents, soit avec des gouvernements et les populations affectées, n'a pas toujours été aussi simple que prévu au départ dans le cadre du processus de réforme humanitaire. En outre, il a été difficile d'obtenir des résultats dans des situations en évolution rapide : le volume de l'information a été énorme, et le personnel n'a pas toujours été autorisé à agir là où il fallait et quand il le fallait. Toutefois, même dans les domaines où des insuffisances ont été identifiées, l'UNICEF paraît progresser.

IV. Utilité et utilisation de l'évaluation

46. Les analyses qui précèdent révèlent à la fois des réalisations et des lacunes dans l'action humanitaire conformément aux évaluations examinées. En revanche, ce qu'ils ne montrent pas, c'est si ces évaluations sont utiles pour les clients – ou, ce qui est plus important, si les clients les utilisent pour réaliser des améliorations réelles. Les clients ont présenté des réponses de leur direction à toutes les évaluations mondiales récentes de l'action humanitaire, conformément à la politique d'évaluation de l'UNICEF, mais l'utilisation va au-delà de ces procédures de pure forme. En d'autres termes, les évaluations se sont-elles soldées par des changements positifs dans l'action humanitaire de l'UNICEF?

47. La présente section aide à apporter une réponse à cette question. Basée sur trois études de cas, une pour chaque niveau de l'organisation, elle illustre comment l'UNICEF a utilisé les évaluations de l'action humanitaire pour améliorer la manière dont elle conduit ses interventions.

Étude de cas de pays

Évaluer un événement sans précédent : le séisme de 2010 en Haïti

Haïti représente un exemple de la manière dont l'UNICEF a utilisé l'évaluation à bon escient afin d'effectuer des changements majeurs de politique au sein de l'organisation. Le séisme dévastateur qui a frappé Haïti le 12 janvier 2010 a provoqué l'une des interventions d'urgence les plus importantes et les plus complexes jamais enregistrées. Des ressources énormes ont été mobilisées pour aider les organisations humanitaires à répondre. UNICEF Haïti a été transformé, virtuellement du jour au lendemain, de l'un des bureaux les plus petits de l'organisation en l'un des plus importants. En outre, l'UNICEF devait non seulement garantir qu'il assumait ses responsabilités programmatiques à l'égard des millions d'enfants touchés par la tragédie, mais aussi assurer une coordination appropriée et veiller à ce que les ressources soient gérées de manière efficace.

En conséquence, on a entrepris deux types d'évaluations pour répondre à ces besoins de connaissance. On a déclenché une série d'interventions interorganisations en temps réel; l'une (jugée « Rend confiant ») visait à examiner et la coordination interorganisations des secours immédiats et une autre (« Rend presque confiant ») portait sur les activités de relèvement ultérieures. Conduites par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires avec l'assistance de l'UNICEF et d'autres organismes, les deux évaluations interorganisations en temps réel ont été utilisées pour remanier les opérations sur le terrain. L'UNICEF a accordé une attention accrue à la programmation dans un contexte urbain en améliorant sa collaboration avec le Gouvernement haïtien et les groupes de la société civile, et a joué un rôle clef dans le transfert de ses activités sectorielles aux organes du Gouvernement.

En parallèle, le bureau du Directeur exécutif a fait exécuter un examen indépendant de l'action de l'organisation face au séisme en Haïti. Obtenant le score « Rend confiant » conformément au système de contrôle mondial des évaluations, l'examen s'est soldé par une série de changements importants. Le bureau de pays d'Haïti a incorporé les conclusions et recommandations de l'examen dans son programme et ses plans administratifs, y compris en matière de ressources humaines, de suivi et de présentation de rapports. Au niveau mondial, l'examen a abouti à l'élaboration de procédures opérationnelles permanentes simplifiées pour les crises de niveau 3, ainsi qu'à l'adoption de procédures institutionnelles d'activation qui déclenchent l'emploi de ces procédures opérationnelles permanentes simplifiées. Prises ensemble, ces procédures ont abouti à des manières plus prévisibles de déclarer de telles situations d'urgence, l'identification des responsables pour les différents aspects de l'intervention, et sa gestion dans le cadre des opérations de l'UNICEF.

Étude de cas régionale

Évaluer en temps réel : la crise nutritionnelle de 2012 au Sahel

L'expérience du Sahel montre comment l'évaluation peut faciliter un apprentissage opportun qui alimente des décisions opérationnelles concrètes, susceptibles, parfois, de sauver des vies – dans le but explicite de renforcer l'équité. Elle représente également un exemple d'une collaboration étroite à travers l'organisation aux fins d'une évaluation de grande qualité. Une faible pluviométrie, combinée avec une gamme complexe d'autres facteurs, a été l'élément basculant de mauvaises récoltes et de fortes pertes de bétail dans la zone sahélienne de l'Afrique de l'Ouest en 2011. Le prix des produits alimentaires sont montés en flèche et une crise nutritionnelle a suivi. D'après les projections, quelque 12 millions de personnes risquaient d'être affectées et la vie 1,1 million de personnes était menacée par une malnutrition aiguë.

Face à la détérioration de la situation, l'UNICEF a élargi la portée de son intervention régionale destinée à traiter une malnutrition aiguë dans neuf pays. L'intervention posait un défi, non seulement en raison de son ampleur, mais aussi parce que bon nombre des zones les plus touchées étaient difficiles d'accès faute de sécurité. En outre, les partenaires d'exécution ayant des capacités adéquates étaient rares, et les systèmes nationaux de santé n'avaient pas les moyens d'atteindre les populations affectées.

Une évaluation en temps réel de l'intervention de l'UNICEF a été lancée dans quatre des pays concernés, trois mois après la déclaration de la crise, en vue de permettre un apprentissage rapide, d'améliorer l'action de l'organisation et d'aider à atténuer de futures crises. Conduite par le Bureau régional de l'Afrique centrale et de l'Afrique de l'Ouest, en collaboration avec le Bureau de l'évaluation et le Bureau des programmes d'urgence, l'évaluation en temps réel a permis à l'UNICEF de créer un cadre plus cohérent pour orienter son action intégrée et multiple. L'évaluation a dégagé des recommandations concrètes quant à la manière d'atteindre des enfants plus nombreux en augmentant le nombre de centres de traitement de la malnutrition, en renforçant les capacités dans les zones isolées, et en améliorant l'intégration de la fourniture des services. Le rapport a reçu un score de « Rend très confiant » du système mondial de contrôle des évaluations, et ses résultats ont été largement utilisés dans la région. Tous les bureaux de pays concernés ont élaboré des décisions détaillées immédiatement après l'opération, et le bureau régional est actuellement en train de donner suite aux recommandations.

Étude de cas mondiale

Réfléchir avant de programmer : le programme de coopération Ministère de développement international du Royaume-Uni – UNICEF, 2012-2015

En 2012, l'UNICEF a reçu la dernière contribution majeure du Ministère du développement international du Royaume-Uni destinée à accroître sa capacité d'action humanitaire. L'UNICEF devait atteindre des résultats dans quatre domaines concrets liés à sa capacité – et montrer si des résultats ont été atteints ou non. Il était essentiel que l'UNICEF réfléchisse à l'évaluation avant même le commencement du programme.

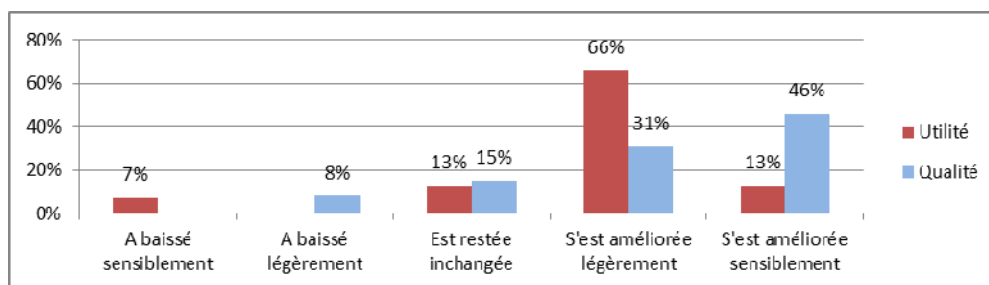
Le Bureau de l'évaluation a fait exécuter une étude de faisabilité – opération conduite aux premiers stades d'un programme pour aider à déterminer s'il se prête à une évaluation utile par la suite. Cette étude visait à aider la direction à réfléchir à une série de questions clefs dès le départ, aidant ainsi à assurer le succès. La logique du programme était-elle claire? A-t-elle été communiquée aux parties prenantes, l'ont-elles comprise et acceptée? Les activités du programme prévues constituaient-elles les interventions stratégiques les plus rationnelles pour atteindre les résultats escomptés, et les ressources étaient-elles suffisantes? Les arrangements en matière de gestion étaient-ils optimaux? Les données collectées montreraient-elles si les résultats sont en train d'être atteints?

L'évaluation a également aidé la direction à renforcer les liens entre les activités du programme et les résultats escomptés, et a mis en place une stratégie de communication qui assure une cohérence accrue entre les objectifs du programme et la manière de son exécution au niveau décentralisé. Elle a également abouti à un processus plus stratégique d'allocations des ressources. Avec un score de 'Rend très confiant', cette opération a montré comment les fonctions d'évaluation et de gestion peuvent être exercées en parallèle pour éviter des problèmes avant qu'ils ne se posent.

48. Ces exemple montrent que l'UNICEF peut utiliser des opérations d'envergure pour améliorer nettement et radicalement ses activités humanitaires, et qu'il le fait. Toutefois, ils n'indiquent pas l'étendue de leur utilisation. Pour comprendre la prévalence des évaluations de l'action humanitaire, au début de 2013, le Bureau de l'évaluation a fait entreprendre une évaluation sur la manière dont ses clients internes perçoivent l'utilité et la qualité des 76 évaluations de l'action humanitaire : la manière dont ils les ont utilisées, et les facteurs influençant cette utilisation. Cela incluait une enquête électronique et des interviews avec neuf clients au niveau des politiques mondiales et régionales. Alors qu'il ne s'agit pas d'une étude scientifique destinée à dégager des conclusions statistiques, l'analyse éclaire utilement l'expérience des clients de l'UNICEF. Comme l'indique le diagramme 5, les clients répondant à l'enquête ont l'impression que la qualité et l'utilité des évaluations de l'action humanitaire se sont généralement améliorées pendant la période considérée.

Diagramme 5

Perceptions des clients quant à la qualité et l'utilité des évaluations de l'action humanitaire, 2008-2012



49. Ce sentiment général vaut également pour les évaluations individuelles. Lors de l'enquête, les enquêtés ont été invités à juger, sur une échelle de 0-100, de l'utilité des évaluations dont ils avaient connaissance, 0 correspondant à utilité nulle et 100 à une très grande utilité¹³. La moyenne était de 65 sur la période de cinq ans (70 pour le siège, 63 aux niveaux décentralisés). Les trois études de cas présentées ci-devant figuraient parmi les évaluations jugées les plus utiles. D'autres incluaient l'évaluation de la réduction des risques de catastrophe en Europe orientale et centrale et dans la Communauté d'États indépendants conduites en 2011; une évaluation du programme d'éducation de UNICEF au Timor-Leste de 2010; une évaluation interorganisations en temps réel de l'intervention dans la Corne de l'Afrique en 2011-2012; et un examen du rôle de chef de file dans le domaine de l'éducation mondiale que UNICEF partage avec Save the Children. Les évaluations jugées les moins utiles incluaient trois évaluations interorganisations en temps réel, trois évaluations au niveau des pays, une évaluation d'un programme mondial et une opération interne de leçons tirées.

50. Il est significatif qu'une bonne qualité n'était pas toujours utile, et parfois des évaluations de moins bonne qualité ont été utilisées. En 2010, une évaluation interorganisations en temps réel au Pakistan conduit en 2010, par exemple, qui a reçu le score « Rend confiant » pour la qualité, n'a pas été jugée très utile. En revanche, des évaluations comme l'évaluation en temps réel conduite au Yémen en 2010 et l'évaluation interorganisations du Fonds central pour les interventions d'urgence, qui ont reçu le score « Rend presque confiant », ont été utilisées.

51. Plusieurs clients ont signalé lors de l'interview que la qualité était vitale pour déterminer si une évaluation allait être utilisée, mais que plusieurs autres facteurs étaient d'une importance égale. Ils incluent le degré d'attention que les cadres supérieurs attachent à l'évaluation, la mesure dans laquelle le chef et les membres de l'équipe d'évaluations associent les parties prenantes à tout le processus tout en restant sensibles aux nombreuses priorités concurrentes, et le degré d'habileté avec lequel le chef de l'évaluation établit un équilibre entre l'indépendance et la nécessité de la coopération avec les clients pour dissiper les appréhensions suscitées par l'évaluation. La coopération directe entre le chef de l'évaluation et le client a été particulièrement vitale dans les évaluations de moindre qualité, où une collaboration

¹³ Certaines évaluations ont été jugées par plusieurs clients et d'autres par un seul client.

étroite a assuré une utilisation appropriée des informations pertinentes, sans trop tenir compte d'une analyse peut étayée par des faits.

V. Questions clefs et orientations pour l'avenir

52. Comme le montrent ces analyses, l'UNICEF produit un nombre croissant d'évaluations de qualité dans le domaine humanitaire, à la fois à lui seul et en collaboration avec des partenaires. Ce qui est important, c'est que l'organisation utilise également ces évaluations de diverses manières pour réaliser des changements positifs. Le niveau généralement élevé de la qualité des évaluations semble justifier les investissements de temps, de capital humain et de ressources financières effectués par l'UNICEF. Dans l'ensemble, trois grandes questions se dégagent des analyses qui méritent de retenir l'attention de la direction et la prise de mesures de sa part.

53. Les activités d'évaluation de l'organisation doivent être mieux adaptées à ses besoins en matière d'apprentissage et de responsabilisation en général. Il n'est pas viable de continuer à conduire le gros des évaluations au niveau mondial, si l'apprentissage doit avoir lieu là où on a le plus besoin de connaissances. Alors qu'il n'est pas nécessaire d'évaluer la totalité des crises de niveau 1, l'absence quasi totale d'évaluation de ces crises saute aux yeux. Il en va de même de l'absence d'évaluations au niveau régional, eu égard en particulier à la fréquence croissante de crises régionales. L'absence d'une quantification et d'une évaluation rigoureuses des résultats représente une autre lacune majeure. Des évaluations dont l'achèvement est prévu pour la mi-2013 – l'évaluation des systèmes de prévention des situations d'urgence de l'UNICEF et l'évaluation du rôle de l'UNICEF en tant qu'organisation chef de file sectoriel – visent à combler cette lacune dans une certaine mesure, mais elles ne suffisent pas. Il faut une approche plus large, stratégique et axée sur les résultats pour déterminer ce qu'il faut évaluer, à quel moment et avec quels moyens.

54. Une question connexe concerne la capacité institutionnelle en matière d'évaluations de qualité aux niveaux décentralisés. En consultation avec la Division des ressources humaines, le Bureau des programmes d'urgence et d'autres divisions, le Bureau de l'évaluation a pris une série d'initiatives destinées à renforcer les capacités pour les évaluations de l'action humanitaire¹⁴. Ces efforts doivent continuer.

55. Toutefois, des lacunes en matière de capacité n'existent non seulement aux niveaux décentralisés. Au siège, où la majeure partie des activités décrites ont eu lieu, le Bureau de l'évaluation a assumé un grand nombre de responsabilités. Outre la gestion des évaluations humanitaires au niveau mondial, celles-ci incluent la direction, exercée seule ou en collaboration, d'évaluations complexes aux niveaux décentralisés (pour combler les lacunes en matière de capacité), la participation à de grandes évaluations communes et interorganisations, et la contribution à des activités de développement en matière d'évaluation dans le cadre de la réforme

¹⁴ Les mesures incluent : un module d'apprentissage électronique qui sera introduit en 2013, la révision du Manuel des politiques et procédures de programmation de l'UNICEF; et l'évaluation des partenariats avec les bureaux régionaux et les bureaux de pays et d'autres divisions.

humanitaire. Le Bureau de l'évaluation est en train d'examiner son aptitude à répondre à ces attentes et à assumer ces responsabilités.

56. Ces attentes ne manqueront pas d'augmenter étant donnée les nouvelles exigences que le programme de transformation imposera aux bureaux d'évaluation et le nombre croissant de crises que la communauté humanitaire risque d'affronter à l'avenir.

57. Des lacunes en matière de capacité existent également chez les clients. Comme cela a été noté dans des consultations internes, les clients considèrent à juste titre que leur engagement est crucial pour une bonne évaluation. Toutefois, ils s'inquiètent du temps, du travail et des compétences techniques qu'exige un tel engagement – qui sont tous rares chez des collègues travaillant dans des situations d'urgence. Il faut une fonction séparée de gestion des connaissances pour assumer cette responsabilité, et pour aider les clients à tirer les leçons des évaluations et des autres sources de connaissances et à agir en conséquence. Bien que le Bureau des programmes d'urgence ait disposé d'un poste spécial pour la gestion des connaissances, le poste a dû être supprimé en 2012 faute de ressources financières. Depuis lors, la Division a eu recours à des expédients pour combler cette perte, d'autres fonctionnaires assumant certaines responsabilités en matière de gestion des connaissances malgré leurs responsabilités déjà lourdes à l'égard des interventions d'urgence. Toutefois, cela ne constitue pas une manière viable de garantir que les connaissances provenant de plusieurs sources sont pertinentes, que les connaissances obtenues sont gérées comme il faut et qu'elles sont appliquées à toute la gamme des besoins de UNICEF en matière de responsabilisation et d'apprentissage. Les récentes tentatives du Bureau des programmes d'urgence de définir ses besoins – au moyen d'une enquête et un examen concernant la fonction de gestion des connaissances humanitaires conduits en 2012-2013 – et d'intégrer la gestion des connaissances dans le plan de gestion de la Division pour 2014-2017, donnent l'occasion d'intégrer la fonction de gestion des connaissances humanitaires dans l'organisation.

58. La perte de la fonction de gestion des connaissances est liée à une dernière lacune majeure : le fait que l'évaluation n'est pas intégrée dans une stratégie de connaissances plus large à l'appui des principaux engagements pour les enfants dans l'action humanitaire. Une évaluation de qualité axée sur les résultats est tributaire en partie de données de suivi dignes de confiance. Le peu d'accent mis par l'organisation sur des évaluations axées sur les résultats tient en partie à l'absence, de longue date, de telles données. Le Bureau des programmes d'urgence a cherché à combler cette lacune par le système de suivi de la performance humanitaire, qui, après une période de démarrage difficile, a été perfectionné et gagne du terrain avec chaque nouvelle crise. Le Bureau a également créé un poste de gestion de l'information afin de fournir aux coordonnateurs des évaluations mondiales de meilleures informations pour orienter UNICEF et ses partenaires sur le terrain. De manière plus générale, le Bureau a tenté d'intégrer l'évaluation dans les différentes initiatives qu'il conduit aux fins du renforcement de l'apprentissage et de la responsabilisation dans les situations d'urgence – par exemple en veillant à ce que les préoccupations relatives à l'évaluation soient incorporées dans les procédures opérationnelles permanentes simplifiées pour les crises de niveau 3 – et en incluant une perspective évaluation dans les groupes de travail sur la responsabilisation à l'égard des populations affectées et la gestion des connaissances.

59. Cet élan doit être maintenu. Les informations dégagées par le système de suivi de la performance humanitaire sont une source nécessaire mais insuffisante d'informations concernant les résultats qu'exige une évaluation digne de ce nom. Il faut une interaction collaborative accrue et plus étroite entre le Bureau du programme d'urgence et le Bureau de l'évaluation, au début d'une crise, mais également durant des périodes sans situations d'urgence, de manière à ce que le Bureau des programmes d'urgence puisse tirer parti des compétences techniques et stratégiques du Bureau de l'évaluation. Cette interaction inclut des conversations stratégiques plus nombreuses concernant les besoins en matière de responsabilisation et d'apprentissage susceptibles d'apparaître dans une crise ou un programme donné. Elle suppose également des conversations techniques spéciales dès le commencement d'une intervention d'urgence ou d'un programme humanitaire sur la faisabilité d'une évaluation, illustrées dans l'étude de cas Ministère de développement international-UNICEF présentée ci-devant. Tout cela exige que le Bureau de l'évaluation dispose de la capacité nécessaire pour donner de telles orientations stratégiques, qui vont au-delà de la gestion des évaluations demandées, ainsi qu'une capacité séparée de gestion des connaissances au sein du Bureau des programmes d'urgence lui permettant de s'engager utilement dans des évaluations.

60. Les tendances actuelles observées dans les politiques indiquent un élan croissant en faveur de l'amélioration de la qualité des évaluations de l'action humanitaire, de leur orientation stratégique et de leur utilité. L'élaboration du nouveau plan stratégique pour la période 2014-2017 a appelé l'attention sur le suivi et le rôle de l'évaluation dans l'identification des résultats obtenus par l'UNICEF. Comme l'action humanitaire sera probablement intégrée plus que jamais dans le plan stratégique, l'UNICEF est prêt à collaborer davantage dans le domaine du suivi et de l'évaluation en matière humanitaire. Au niveau interorganisations, le programme de transformation prépare le terrain pour un rôle accru joué par le suivi et l'évaluation. Cherchant à améliorer la coordination en matière de planification stratégique et d'exécution, ainsi que la responsabilisation à l'égard des populations affectées, le programme de transformation entraînera sans doute une plus grande demande d'évaluations axées sur les résultats. Par conséquent, l'UNICEF et les institutions avec lesquelles il collabore ont plaidé en faveur du renforcement des évaluations interorganisations des interventions d'urgence à grande échelle qui mettent l'accent sur les résultats. Prises ensemble, ces orientations devraient renforcer le rôle de l'évaluation en tant que moyen d'apprendre et de permettre à UNICEF d'assumer ses responsabilisations à l'égard des populations touchées par des crises humanitaires dans les années à venir.

VI. Recommandations

61. Le Bureau de l'évaluation formule des recommandations suivantes à l'intention de la direction :

a) **En collaboration avec le Bureau de l'évaluation et le Bureau des programmes d'urgence, la Division des ressources humaines devrait incorporer les éléments essentiels de l'évaluation de l'action humanitaire dans la formation impartie aux représentants et représentants adjoints de pays, et établir un fichier de fonctionnaires chargés du suivi et de l'évaluation compétents en matière d'évaluation de l'action humanitaire pour des déploiements d'urgence. Cela inclut la sensibilisation des cadres à l'importance de l'évaluation de**

l'action humanitaire, à l'adaptation des activités d'évaluation à des besoins de responsabilisation et d'apprentissage spécifiques, et à la nécessité d'assurer une capacité adéquate à cet égard;

b) Le Bureau de l'évaluation devrait continuer à appuyer le renforcement des capacités en matière d'évaluation de l'action humanitaire aux niveaux décentralisés. Les activités de création de capacités devraient cibler les bureaux régionaux de l'UNICEF, ainsi que les bureaux de pays;

c) Le Bureau des programmes d'urgence devrait concrétiser son engagement en faveur de l'intégration de la fonction de gestion des connaissances humanitaires dans l'organisation. Il devrait entretenir des liens étroits de consultation avec le Bureau de l'évaluation sur les questions pertinentes en vue d'assurer une meilleure intégration de l'évaluation dans l'ensemble des sources de connaissances humanitaires; de plaider en faveur d'une évaluation sur mesure de l'action humanitaire; de faire la synthèse des connaissances dégagées par les évaluations et de les diffuser aux fins d'une utilisation maximale; et d'assurer la disponibilité d'une capacité adéquate pour une pleine participation aux évaluations;

d) Le Bureau de l'évaluation devrait développer, à l'intention des cadres supérieurs, une approche globale, stratégique et axée sur les résultats destinée à combler les lacunes en matière d'évaluation et à permettre une couverture équilibrée de l'évaluation de manière à répondre aux besoins de l'UNICEF en matière d'apprentissage et de responsabilisation. Le présent examen a identifié des lacunes importantes en ce qui concerne l'évaluation rigoureuse des résultats de l'action humanitaire, ainsi que de la couverture de l'évaluation des crises de niveau 1 et des crises régionales. Il faut des mesures pour déterminer ce qu'il faut évaluer, à quel moment et avec quelles ressources.
