



Conseil économique et social

Distr. générale
14 décembre 2020
Français
Original : anglais

Pour décision

Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration

Première session ordinaire de 2021

9-12 février 2021

Point 8 de l'ordre du jour provisoire*

Évaluation du Plan stratégique de l'UNICEF pour 2018-2021

Résumé**

Résumé

La présente évaluation du Plan stratégique de l'UNICEF pour 2018-2021 est la première du genre. Ses principaux objectifs sont d'évaluer l'utilité de ce plan en tant qu'outil devant permettre d'orienter l'action de l'UNICEF et de gérer ses activités ; de faire en sorte que l'expérience acquise par l'UNICEF durant la période correspondant au Plan stratégique (2018-2021) puisse être mise à profit plus facilement ; de formuler des recommandations pratiques concernant la stratégie d'ensemble du Fonds et le processus de planification stratégique en vue du prochain cycle.

Dans l'ensemble, l'évaluation a montré que le Plan stratégique était très pertinent et qu'il était pleinement conforme à la mission de l'UNICEF, à la Convention relative aux droits de l'enfant et aux objectifs de développement durable. Les parties prenantes ont apprécié le fait que le Plan fixe un cadre global tout en offrant la flexibilité nécessaire pour faire correspondre les programmes avec les priorités nationales, notamment en matière de droits de l'enfant. Les stratégies de changement définies dans le Plan ont été considérées comme une innovation particulièrement importante. Des difficultés ont toutefois été observées en ce qui concerne la programmation multisectorielle, le renforcement du lien entre l'action humanitaire et le développement, le suivi et la communication de l'information, la participation des enfants et la répartition des ressources, entre autres. L'évaluation a donné lieu à une série de recommandations en rapport avec ces questions ainsi qu'à

* [E/ICEF/2021/1](#).

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



une recommandation tendant à renforcer les contributions de l'UNICEF au programme de réforme du système des Nations Unies pour le développement.

On trouvera à la section V les éléments de décision soumis à l'avis du Conseil d'administration.

I. Introduction

1. La présente évaluation du Plan stratégique de l'UNICEF pour 2018-2021 est la première du genre et a été menée conformément aux dispositions de la politique d'évaluation de l'UNICEF et aux normes et règles du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation. Ses principaux objectifs sont les suivants :

a) Évaluer l'utilité du Plan stratégique en tant qu'outil devant permettre d'orienter l'action de l'UNICEF et de gérer ses activités ;

b) Faire en sorte que l'expérience acquise par l'UNICEF durant la période correspondant au Plan stratégique (2018-2021) puisse être mise à profit plus facilement ;

c) Formuler des recommandations pratiques concernant la stratégie d'ensemble du Fonds et le processus de planification stratégique en vue du prochain cycle.

2. La présente évaluation ne doit pas être interprétée comme une évaluation de la performance de l'UNICEF au cours de la période 2018-2021 : elle n'a pas pour objet de rattacher le Plan stratégique à des résultats spécifiques et cherche plutôt à évaluer son utilité en tant qu'outil devant permettre d'orienter l'action de l'organisation pendant les quatre années qu'il couvre.

3. Le processus a été guidé par une matrice d'évaluation qui se décline en cinq questions clés :

a) Dans quelle mesure le Plan stratégique de l'UNICEF pour 2018-2021 est-il conforme à la mission de l'UNICEF et au programme de réforme des Nations Unies, et dans quelle mesure contribue-t-il à la réalisation des objectifs de développement durable ?

b) Dans quelle mesure le Plan stratégique permet-il à l'UNICEF de s'adapter pour atteindre ses objectifs dans un monde qui évolue rapidement ?

c) Quels enseignements retenir de la mise en œuvre du Plan stratégique ?

d) Dans quelle mesure le Plan stratégique a-t-il contribué à favoriser les partenariats ainsi que de nouvelles méthodes de travail ?

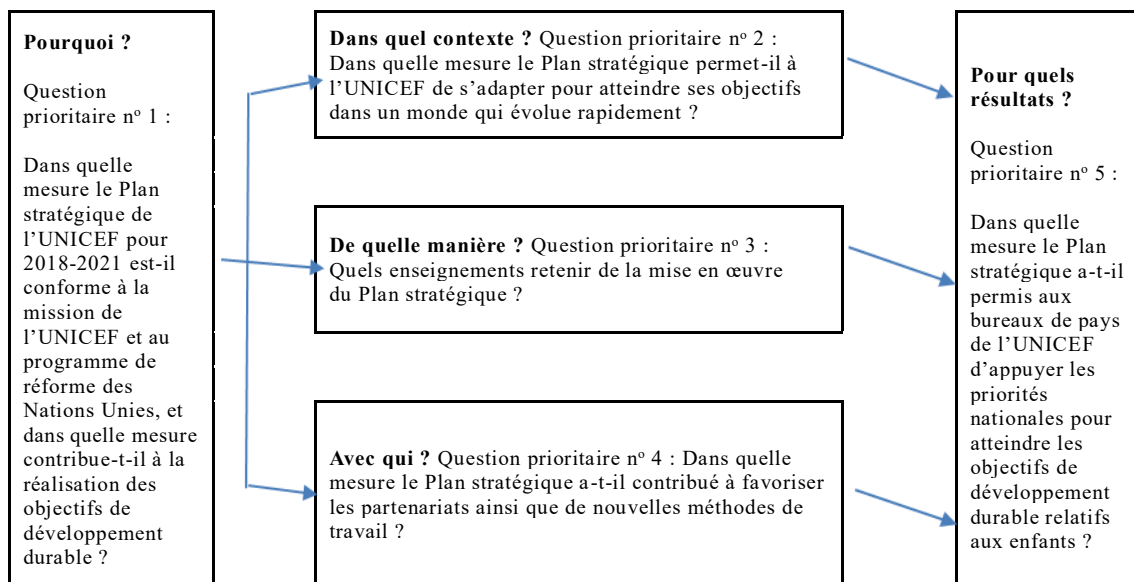
e) Dans quelle mesure le Plan stratégique a-t-il permis aux bureaux de pays de l'UNICEF d'appuyer les priorités nationales pour atteindre les objectifs de développement durable relatifs aux enfants ?

4. L'évaluation a été menée entre juillet et octobre 2020 avec le soutien de six consultants externes expérimentés. L'équipe qui s'en est chargée a adopté une méthode mixte et s'est appuyée sur des analyses de données quantitatives et qualitatives. Elle a procédé à un examen systématique et exhaustif de plus de 210 documents internes et externes et conduit plus de 100 entretiens avec des parties prenantes internes et des partenaires externes.

5. Un échantillon de 62 descriptifs de programmes de pays a été sélectionné parmi tous les descriptifs établis depuis 2018 pour des analyses plus approfondies, de même que 10 bureaux de pays.

6. Des entretiens et des discussions de groupe ont été organisés au niveau des pays, des régions et du siège ainsi qu'avec des partenaires extérieurs. L'évaluation a également été soutenue par un groupe de référence composé de membres des principales divisions du siège et de certains bureaux régionaux. Des consultations avec le comité mondial d'évaluation ont été menées en septembre 2020 afin de valider les premières conclusions et d'affiner les éléments d'appréciation factuels.

Figure I
Logique des questions d'évaluation



II. Principales constatations

A. Dans quelle mesure le Plan stratégique de l'UNICEF pour 2018-2021 est-il conforme à la mission de l'UNICEF et au programme de réforme des Nations Unies, et dans quelle mesure contribue-t-il à la réalisation des objectifs de développement durable ?

Conformité avec les cadres existants

7. Le Plan stratégique a été conçu comme un cadre stratégique global, et c'est aux pays de programme qu'il revient de déterminer l'orientation et les détails de sa mise en œuvre. Les décisions relatives aux priorités de programme sont prises en fonction des priorités nationales, de l'analyse de la situation de chaque pays et du rôle que joue l'UNICEF dans le plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable. L'évaluation a montré que les principales parties prenantes soutenaient l'intention ayant présidé à l'établissement du Plan stratégique et selon laquelle celui-ci devait servir de cadre plutôt que de plan.

8. Sur le plan des principes, il ne fait aucun doute que le Plan stratégique est pleinement conforme à la mission de l'UNICEF et à la Convention relative aux droits de l'enfant ; il a été jugé très pertinent au regard du mandat de l'UNICEF et d'autres textes fondateurs et accords internationaux. Par ailleurs, il existe de fortes similitudes entre ses composantes essentielles et prospectives et les objectifs de développement durable.

9. En application de la résolution [71/243](#) de l'Assemblée générale sur l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, le Plan stratégique comprend un chapitre commun qui décrit la manière dont l'UNICEF collaborera avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes

(ONU-Femmes) et met en avant leur volonté commune d'aider les pays à parvenir à un développement durable. La présente évaluation ne porte pas sur le chapitre commun, puisqu'un tel exercice devrait être réalisé conjointement avec les autres entités concernées.

10. Comme la réforme du système des Nations Unies pour le développement a coïncidé avec la mise en œuvre du Plan stratégique de l'UNICEF, aucun lien formel n'est attendu entre les deux.

B. Dans quelle mesure le Plan stratégique permet-il à l'UNICEF de s'adapter pour atteindre ses objectifs dans un monde qui évolue rapidement ?

1. Groupe d'objectifs

11. Les groupes d'objectifs du Plan stratégique ont été conçus pour correspondre à un ou plusieurs des objectifs de développement durable relatifs aux enfants. Ils sont tous interdépendants et traduisent ainsi le caractère intégré et intersectoriel du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Les données montrent que le Plan stratégique est utilisé comme un puissant récit fédérateur et un vaste cadre général.

12. Comme le Plan stratégique a été structuré autour de groupes d'objectifs, les bureaux de pays ont pu se conformer aux priorités nationales qui tendaient à accélérer les progrès vers la réalisation des objectifs de développement durable tout en mettant l'accent sur les domaines d'action traditionnels de l'UNICEF, comme la santé, l'éducation ou encore l'eau, l'assainissement et l'hygiène (WASH). Les bureaux de pays ont constaté que la structure du Plan stratégique ne les empêchait pas de planifier leurs activités à l'appui de différentes priorités nationales. Les données montrent que des progrès ont été réalisés dans tous les groupes d'objectifs, certains ayant obtenu plus de résultats que d'autres, comme décrit en détail dans l'examen à mi-parcours du Plan.

1.1 Ne laisser personne de côté

13. L'engagement pris dans le Programme 2030 de « ne laisser personne de côté » se retrouve dans le Plan stratégique de l'UNICEF, notamment dans les domaines de la programmation tenant compte des questions de genre, de l'action humanitaire et de l'action en faveur des enfants handicapés. Des progrès ont été accomplis dans plusieurs pays pour ce qui est de la collecte des données nécessaires à une programmation efficace devant permettre qu'aucun enfant ne soit laissé de côté. Dans les pays disposant de données relativement bien ventilées, les bureaux de pays et les partenaires sont en mesure de repérer les enfants vivant dans des ménages extrêmement pauvres, les enfants appartenant à des groupes vulnérables et les enfants défavorisés et de répondre à leurs besoins.

14. Dans les pays où les données sont limitées, la tâche est plus ardue. Les conclusions de plusieurs évaluations récemment menées dans des contextes humanitaires mettent invariablement en avant l'absence de données ventilées.

15. Cependant, la plus grande difficulté réside peut-être dans l'équilibre à trouver entre la volonté d'intervenir auprès des plus vulnérables et l'objectif consistant à obtenir des résultats à grande échelle, ce qu'a montré l'examen à mi-parcours. En effet, aux yeux des donateurs, utiliser efficacement les fonds implique d'en faire bénéficier le plus grand nombre d'enfants possible, et à l'inverse, intervenir auprès des plus vulnérables suppose souvent de mobiliser beaucoup de ressources. Ces deux objectifs s'opposent par nature et il est difficile de trouver un juste équilibre, en

particulier compte tenu du manque de ressources. Ce dilemme est souvent particulièrement délicat dans les contextes humanitaires¹.

2. Priorités transversales

16. Outre les cinq groupes d'objectifs, le Plan stratégique prévoit deux priorités transversales, à savoir l'action humanitaire et l'égalité des sexes. Innovation majeure du Plan, la définition de ces priorités transversales avait pour objectif d'encourager l'organisation à considérer l'action humanitaire et l'égalité des sexes non pas comme des domaines autonomes mais comme des objectifs faisant partie intégrante de son action dans tous les secteurs et dans toutes les situations. De récentes évaluations ont montré que des progrès significatifs avaient été réalisés au regard de ces deux priorités.

2.1 Action humanitaire

17. Dans le cadre global du Plan stratégique, la démarche stratégique et opérationnelle de l'UNICEF en matière d'action humanitaire est définie dans les Principaux engagements pour les enfants dans l'action humanitaire. À tous les niveaux de l'action de l'UNICEF, les programmes de développement et les programmes humanitaires font l'objet de processus distincts, notamment dans des domaines tels que la programmation, le financement et la mobilisation des ressources, ainsi que le suivi et la communication de l'information. Ces problèmes structurels ne dépendent pas tous de la volonté de l'organisation, mais ils limitent l'influence du Plan stratégique dans l'action humanitaire de l'UNICEF.

18. Certains éléments mis en avant par l'évaluation donnent à penser que la prise en compte de l'action humanitaire en tant que priorité transversale a été bénéfique pour certains bureaux de pays, en particulier pour ceux qui doivent faire face à des situations de crise prolongée. Il est ressorti de l'examen de l'action humanitaire de l'UNICEF² que l'action humanitaire telle qu'elle était définie dans le Plan stratégique était difficile à appliquer au niveau des pays, car il fallait pouvoir l'adapter au contexte.

2.2 Égalité des sexes

19. Le Plan d'action 2018-2021 de l'UNICEF pour l'égalité des sexes a été élaboré en même temps que le Plan stratégique. Il prévoit une stratégie à deux volets consistant à améliorer les capacités institutionnelles de l'UNICEF et à intégrer les résultats recherchés en matière d'égalité des sexes dans les programmes, en accordant une attention particulière à l'autonomisation des adolescentes. Il est indiqué dans le Plan stratégique que le Plan d'action pour l'égalité des sexes définit les principales stratégies devant permettre d'atteindre les résultats visés dans le Plan stratégique en matière d'égalité des sexes.

20. Il ressort du rapport sur l'examen de l'efficacité du développement et de l'évaluation du Plan d'action pour l'égalité des sexes que l'UNICEF a fait des progrès importants en matière d'égalité des sexes dans plusieurs domaines d'activité, en particulier au regard des priorités définies dans le Plan, et dans la mise en œuvre des activités de promotion de l'égalité des sexes. Il en ressort également que le pourcentage d'évaluations faisant état d'améliorations en matière d'égalité des sexes

¹ UNICEF, Rapport annuel sur l'action humanitaire de l'UNICEF (2020).

² UNICEF, « Strengthening UNICEF's humanitarian action: The humanitarian review: findings and recommendations » (2020). L'évaluation plus spécifique du lien entre l'action humanitaire et le développement permettra de mieux comprendre comment l'action humanitaire, en tant que priorité transversale, a contribué à améliorer les résultats obtenus.

a nettement augmenté, passant de 48 % dans le rapport de 2016 à 58 % dans le dernier rapport en date sur l'examen de l'efficacité du développement (2020). Néanmoins, l'évaluation du Plan d'action pour l'égalité des sexes révèle également qu'il reste beaucoup à faire dans ce domaine, notamment pour parvenir à une intégration complète de la question de l'égalité des sexes dans les programmes, les capacités institutionnelles et les systèmes.

21. Autre innovation majeure du Plan stratégique, la définition de « stratégies de changement » a permis de réfléchir à la manière dont l'UNICEF obtiendra des résultats pour les enfants. Ces stratégies sont les suivantes :

- a) Élaborer des programmes pour obtenir des résultats de grande ampleur en faveur des enfants ;
- b) Mettre en œuvre une programmation tenant compte des questions de genre ;
- c) Rallier les décideurs et le grand public à la cause des enfants ;
- d) Tirer pleinement parti des ressources et partenariats existants en faveur des enfants et les diversifier ;
- e) Mettre la force des entreprises et des marchés au service des enfants ;
- f) Favoriser l'action commune des entités des Nations Unies ;
- g) Favoriser l'innovation en faveur des enfants ;
- h) Faire fond sur les données factuelles comme facteur de changement pour les enfants.

22. Dans l'ensemble, les données indiquent que les huit stratégies de changement ont fourni des orientations utiles aux bureaux de pays, en particulier sur le terrain. Ces bureaux se sont dotés de meilleures stratégies dans les domaines du renforcement des capacités nationales, de la consolidation des systèmes, de la mobilisation de la population, de la production de données à l'appui des campagnes de sensibilisation, du suivi et de la communication de l'information, entre autres. Bien qu'il soit difficile d'attribuer ces réalisations au seul Plan stratégique, il est important de reconnaître que, même face à des difficultés, les bureaux de pays ont activement utilisé les stratégies de changement, avant même qu'elles ne soient clairement formulées dans le Plan stratégique actuel, pour s'adapter rapidement aux changements et ainsi œuvrer à la réalisation de tous les droits de l'enfant.

23. On manque encore d'éléments pour comprendre comment certaines stratégies de changement améliorent directement la souplesse dont l'organisation doit faire preuve pour répondre aux menaces nouvelles ou naissantes qui pèsent sur les enfants, notamment dans des domaines tels que les changements climatiques et la santé mentale.

24. Il a également été noté que le Plan stratégique mettait davantage l'accent sur les groupes d'objectifs (le « quoi ») que sur les stratégies et leviers du changement (le « comment »). Comme les objectifs sont relativement bien connus, il est possible qu'un plan stratégique qui, à l'inverse, mette davantage l'accent sur les stratégies de changement et les mesures à prendre pour que l'organisation ait les capacités voulues soit plus susceptible de mener à l'agilité que l'organisation recherche.

C. Quels enseignements retenir de la mise en œuvre du Plan stratégique ?

1. Programmes de pays

25. Les cadres dirigeants des bureaux de pays ont tous indiqué que le Plan stratégique constituait un cadre favorable pour l'établissement des descriptifs de programmes de pays en ce qu'il permettait à l'UNICEF de définir des priorités au niveau mondial, mais laissait suffisamment de marge de manœuvre aux bureaux pour qu'ils fassent correspondre les priorités nationales aux objectifs de développement durable pertinents pour le pays en question, en coordination avec les équipes de pays des Nations Unies. Les mêmes observations ont été formulées lors de l'analyse des descriptifs de programmes de pays.

26. L'évaluation a montré que les bureaux de pays n'utilisaient pas tous le Plan stratégique de la même manière à l'appui de la programmation, notamment en raison de calendriers différents. Les bureaux de pays dont les descriptifs de programmes de pays étaient hors cycle, ce qui signifie qu'ils avaient été approuvés au cours de la deuxième moitié du cycle du Plan stratégique, choisissaient généralement de faire correspondre le programme et la stratégie de communication sur les indicateurs qu'ils avaient déjà adoptés avec le Plan stratégique en cours, ou de suivre l'esprit du plan à venir, plutôt que d'utiliser le Plan stratégique comme outil pour concevoir leurs programmes.

27. Pour ce qui est d'accélérer les progrès vers la réalisation des objectifs de développement durable, la moitié des pays de l'échantillon a clairement indiqué dans les descriptifs quels étaient les objectifs (ou certains des objectifs) auxquels les programmes contribueraient. L'autre moitié a mentionné que les descriptifs étaient globalement alignés sur les objectifs de développement durable.

2. Action humanitaire

28. Il est difficile de savoir si le Plan stratégique a eu un effet positif ou négatif sur la collecte de fonds en faveur de l'aide humanitaire. Malgré une récente augmentation, les fonds restent insuffisants par rapport aux besoins et le type de financement reste problématique ; en effet, le financement conditionnel et le financement à court terme limitent l'action humanitaire de l'UNICEF.

29. L'examen de l'action humanitaire a montré que les lacunes de leadership dans les contextes humanitaires étaient l'un des principaux facteurs qui limitaient la réponse humanitaire de l'organisation. De plus, il est ressorti d'une précédente évaluation³ que la compréhension limitée, par le personnel de l'UNICEF, des principes humanitaires avait, à l'occasion, conduit à des failles dans l'application de certains de ces principes. Il est clair que la réalisation des objectifs fixés pour l'action humanitaire dans le Plan stratégique passera par un renforcement des capacités internes.

30. Selon le Plan stratégique, la programmation tenant compte des risques peut grandement contribuer à resserrer les liens entre les programmes humanitaires et les programmes de développement. Le compendium des données et le tableau de bord des résultats du rapport annuel de la Directrice générale de l'UNICEF pour 2019 indiquent que 37 % des bureaux de pays ont satisfait aux critères organisationnels relatifs à la mise en œuvre d'une programmation tenant compte des risques en 2018, et que ce pourcentage était de 41 % en 2019.

³ UNICEF, Évaluation de la couverture et de la qualité des interventions humanitaires de l'UNICEF dans des situations d'urgence humanitaires complexes (2018).

31. Si d'importants progrès ont été accomplis sur la voie d'une programmation tenant compte des risques, une vue contextuelle plus complète est essentielle pour améliorer les analyses de risques. Il est ressorti d'un récent examen de la réponse humanitaire de l'UNICEF au Venezuela qu'il fallait tenir compte du contexte politique et économique dans l'analyse des risques à l'appui de la prise de décisions. En effet, au Venezuela, ce contexte n'avait pas été pris en compte et la réponse humanitaire en avait été partiellement retardée. Les perspectives du terrain ont renforcé cette conclusion. Au vu de la complexité des situations dans lesquelles il intervient, l'UNICEF doit adopter une démarche globale qui soit commune à toute l'organisation et se doter des capacités techniques nécessaires pour appréhender la complexité et l'ampleur des défis à relever.

3. Égalité des sexes

32. L'analyse des tendances qui figure dans le rapport sur l'examen de l'efficacité du développement présente les progrès réalisés sur la voie d'une programmation tenant compte des questions de genre. Selon un indice composite⁴ permettant de mesurer la prise en compte de ces questions, 83 bureaux de pays sur 128 étaient conformes aux normes organisationnelles en la matière en 2019. Des données plus récentes, tirées du compendium des données et du tableau de bord des résultats des rapports annuels de la Directrice générale de l'UNICEF pour 2018 et 2019, montrent que des progrès satisfaisants ont été réalisés pour tous les résultats de programme qui tenaient compte des questions de genre.

33. L'évaluation du Plan d'action pour l'égalité des sexes⁵ a également montré qu'au niveau national, les stratégies de programme s'étaient généralement améliorées dans les domaines prioritaires et les domaines de programmation intégrés du Plan. D'autres progrès ont été signalés en ce qui concerne le pourcentage de bureaux de pays ayant entrepris un examen des programmes en matière d'égalité des sexes. Pour ce qui est de prendre en compte l'égalité des sexes dans les descriptifs de programmes de pays et les notes de stratégie de programme des pays en situation de crise humanitaire, les progrès ont toutefois été moindres. L'évaluation a montré que l'action humanitaire ne mettait pas suffisamment l'accent sur l'égalité des sexes et que les mesures prises en ce sens se limitaient à assurer l'égale participation des femmes et des hommes à la programmation.

4. Mobilisation des ressources et dépenses

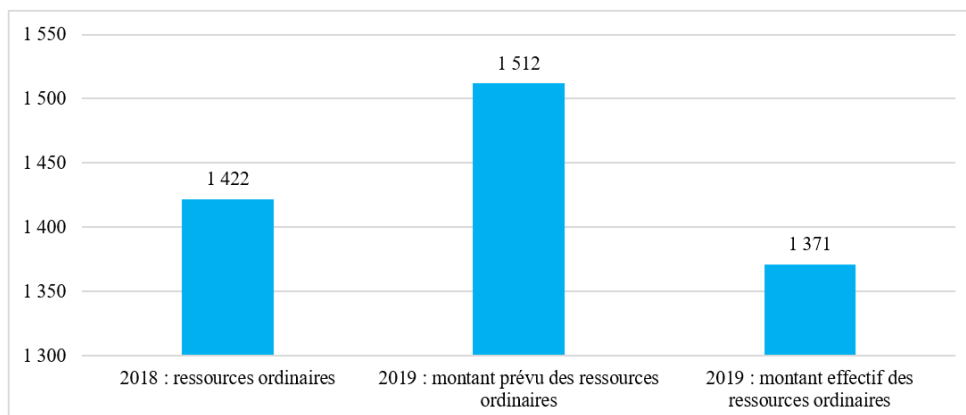
34. Alors que le montant total des recettes de l'UNICEF a augmenté de 6 % en 2019 par rapport à la première année du Plan stratégique, le montant des recettes au titre des ressources ordinaires a diminué de près de 4 %. Cette diminution a des conséquences importantes pour l'UNICEF et la mise en œuvre du Plan ; en effet, par définition, les ressources ordinaires ne sont pas préaffectées et leur allocation est donc décidée en interne.

35. La diminution des ressources ordinaires est encore plus nette lorsqu'on la compare aux niveaux prévus. Initialement, le cadre de financement du Plan stratégique prévoyait 1 512 millions de dollars de ressources ordinaires en 2019. Dans les faits, le montant des ressources ordinaires est inférieur de 141 millions de dollars au montant prévu.

⁴ Cet indice composite agrège des critères d'évaluation institutionnels en matière de responsabilité qui permettent de mesurer la prise en compte des questions de genre ; ces critères comprennent l'analyse des questions de genre, l'intégration des résultats prioritaires en matière d'égalité des sexes, le suivi, le financement, les capacités et les responsabilités.

⁵ UNICEF, Évaluation du Plan d'action de l'UNICEF pour l'égalité des sexes (2020).

Figure II
Montant effectif des ressources ordinaires pour 2019 par rapport aux prévisions



Source : UNICEF, Plan stratégique de l'UNICEF : prévisions financières actualisées pour 2020-2023 (2020).

36. L'écart par rapport aux prévisions concerne essentiellement les ressources ordinaires provenant de sources du secteur privé. Pour l'UNICEF, le fait que le montant des ressources ordinaires soit nettement moins élevé que prévu est un véritable obstacle dans la mise en œuvre du Plan stratégique.

37. Il existe néanmoins des outils de financement sur lesquels, moyennant une coordination étroite avec d'autres entités des Nations Unies, le Fonds pourrait s'appuyer pour demander un financement plus important et plus axé sur les ressources ordinaires. Par exemple, le dialogue structuré sur le financement est un bon moyen d'encourager les États Membres à accroître le montant des ressources de base destinées aux activités communes multisectorielles et interinstitutionnelles de manière à atteindre l'objectif convenu de 30 % d'ici à 2023. De la même manière, le pacte intitulé « Grand Bargain »⁶ fédère d'importants engagements devant permettre d'améliorer la qualité du financement de l'action humanitaire.

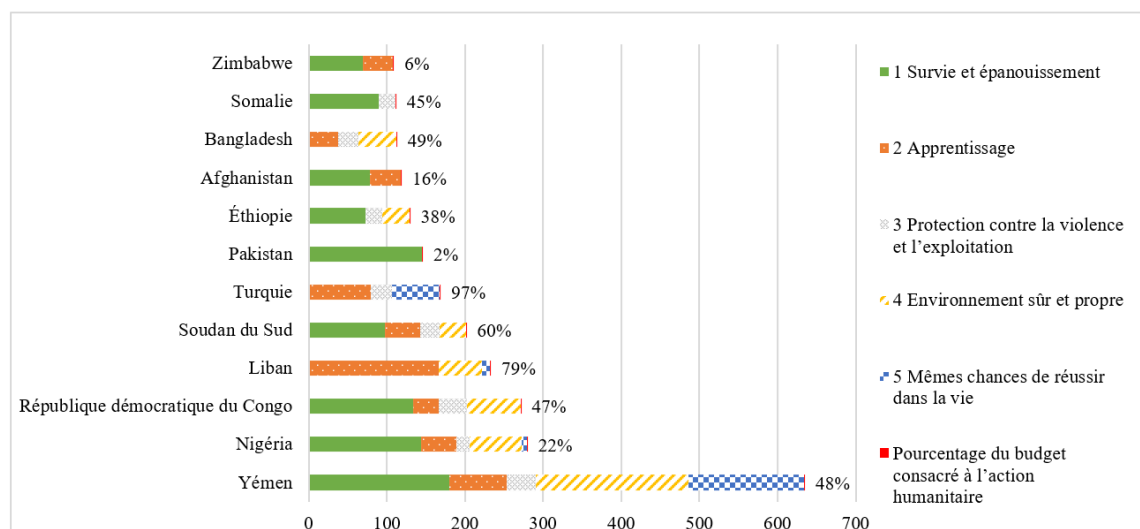
38. Pour informer et mobiliser les divers donateurs de l'organisation et obtenir leur soutien, il faut organiser des campagnes sur mesure, étayées par des rapports fondés sur des données factuelles, qui répondent aux desiderata de chaque donateur et de ceux qu'il représente.

39. Dans l'ensemble, la répartition des dépenses entre les catégories de ressources et entre les bureaux régionaux est restée relativement constante au cours des trois dernières années. Pour ce qui est des bureaux de pays, les dépenses ont été systématiquement concentrées dans quelques pays. En 2019, par exemple, un petit nombre de bureaux de pays ont dépensé plus de 100 millions de dollars chacun. Cinq d'entre eux (Liban, Nigeria, République démocratique du Congo, Soudan du Sud et Yémen) ont dépensé 1,6 milliard de dollars au total (voir figure III).

⁶ UNICEF, Mise en œuvre de la procédure de l'UNICEF visant à créer des liens entre les programmes humanitaires et les programmes de développement (2020).

Figure III
**Dépenses de l'UNICEF dans les pays pour lesquels le montant total dépassait
 100 millions de dollars en 2019**

(En millions de dollars des États-Unis)



Source : UNICEF, InSight.

40. Des analyses plus approfondies ont été menées au sujet des cinq pays les plus dépensiers et d'autres pays choisis au hasard afin d'examiner la relation entre les dépenses au niveau national et les besoins de développement. Les données indiquent que les dépenses ne sont pas bien corrélées avec les besoins des pays. Cette conclusion va dans le même sens que les informations fournies par les bureaux de pays, qui suggèrent que, dans les domaines d'activité définis dans les descriptifs de programmes de pays, les dépenses dépendent largement des ressources mobilisées au niveau du bureau de pays par le biais d'accords spécifiques avec les donateurs ; en d'autres termes, elles sont plus opportunistes que stratégiques.

5. Stratégies de changement

5.1 Élaborer des programmes pour obtenir des résultats de grande ampleur en faveur des enfants

41. Il ressort des entretiens que les bureaux de pays souscrivent en principe à l'idée d'une programmation multisectorielle, mais que, dans la pratique, ils estiment que l'UNICEF fonctionne encore en vase clos. Même si des améliorations ont été constatées sur ce point par rapport au plan précédent, le Plan stratégique est toujours perçu comme n'étant pas entièrement multisectoriel. L'allocation verticale des ressources dans le cadre du Plan fournit à certains secteurs un financement ciblé, ce qui amène de nombreux bureaux de pays à se concentrer sur ces secteurs. La structure verticale de la Division des programmes nuit également aux efforts de promotion des activités multisectorielles, puisque la responsabilité des résultats des programmes multisectoriels n'est pas clairement définie.

42. Les États Membres ont conscience du caractère multisectoriel des objectifs de développement durable. Toutefois, il est essentiel d'établir davantage de liens entre les sources de financement et les programmes multisectoriels. Dans le domaine de l'action humanitaire, en particulier, les donateurs hésitent toujours à concrétiser leur volonté de soutenir les activités multisectorielles en fournissant les types de financement qui permettraient d'établir de tels liens.

43. Malgré les efforts déployés ces dernières années pour renforcer le lien entre l'action humanitaire et le développement, l'UNICEF a encore des progrès à faire pour adopter une approche plus cohérente sur le terrain. Il est ressorti de l'examen de l'action humanitaire que l'UNICEF planifiait séparément les programmes humanitaires et les programmes de développement, en utilisant des processus et des calendriers différents. Du fait de ces cloisonnements, les membres du personnel se répartissent entre professionnels du développement et professionnels de l'action humanitaire et les liens sont limités. L'insuffisance des investissements ne permet pas d'améliorer les interventions d'urgence en s'appuyant sur les activités de développement menées en prévision des catastrophes ou de faire des progrès de développement en s'appuyant sur l'action humanitaire. Malgré l'introduction de la nouvelle procédure de l'UNICEF visant à créer des liens entre les programmes humanitaires et les programmes de développement, les modalités de mise en œuvre manquent de clarté.

44. Selon l'examen à mi-parcours du Plan stratégique de 2020, malgré une augmentation significative par rapport au niveau de référence (16 % en 2017), seuls 31 % des bureaux de pays font régulièrement participer des enfants à la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes. Si l'objectif de 30 % fixé pour 2019 a été atteint, ce chiffre modeste est préoccupant compte tenu de l'objectif de 60 % que s'est fixé l'organisation pour 2021. En tant que principal défenseur mondial des droits de l'enfant, l'UNICEF devrait être en première ligne pour promouvoir la participation des enfants et veiller à ce que leur voix soit entendue.

5.2 Mettre en œuvre une programmation tenant compte des questions de genre

45. Des données récentes issues du compendium des données et du tableau de bord des résultats pour 2019⁷ montrent les progrès réalisés par l'UNICEF sur la voie d'une programmation tenant compte des questions de genre au niveau des pays. L'évaluation du Plan d'action pour l'égalité des sexes vient étayer ces conclusions. Ces améliorations peuvent être directement attribuées au Plan stratégique et aux orientations relatives aux programmes énoncées dans le Plan d'action pour l'égalité des sexes, en particulier concernant les cinq priorités. Toutefois, les efforts déployés en faveur d'une prise en compte systématique des questions de genre dans l'ensemble de l'organisation restent limités, et il y a encore beaucoup à faire pour adapter les priorités organisationnelles en matière d'égalité des sexes avec la réalité du terrain. Par ailleurs, l'UNICEF doit adopter une démarche proactive pour soutenir l'équipe de pays des Nations Unies dans les pays où il est plus présent et dispose de davantage de capacités que d'autres entités des Nations Unies.

5.3 Rallier les décideurs et le grand public à la cause des enfants

46. Les données relatives aux capacités du personnel indiquent qu'il est de plus en plus important de favoriser la participation des enfants et des adolescents en tant qu'agents du changement. Mentionnons à ce sujet les mesures essentielles qui sont actuellement appliquées pour renforcer la capacité du personnel à faire participer les jeunes et leurs communautés, dans le respect des cultures locales, tout en permettant une véritable participation des groupes vulnérables, en toute sécurité⁸.

⁷ UNICEF, Rapport sur l'examen à mi-parcours du Plan stratégique de l'UNICEF pour 2018-2021 et rapport annuel de la Directrice générale de l'UNICEF pour 2019.

⁸ Ibid., par. 17 (2020).

5.4 Tirer pleinement parti des ressources et partenariats existants en faveur des enfants et les diversifier

47. Comme indiqué dans l'examen à mi-parcours⁹, l'UNICEF a obtenu des résultats satisfaisants dans l'application de cette stratégie de changement. Les données disponibles suggèrent que le Plan stratégique a, dans l'ensemble, prouvé son utilité pour ce qui est de guider l'UNICEF dans la mobilisation de ressources aux fins des cinq groupes d'objectifs, mais qu'il n'a pas eu d'effet sur la mobilisation de ressources aux fins d'initiatives mondiales plus récentes, notamment celles qui portent sur les changements climatiques ou la santé mentale des adolescents.

48. Des craintes ont été exprimées quant au fait que les hauts responsables consacraient beaucoup de ressources à la recherche de partenaires commerciaux, et ce, au détriment des activités de sensibilisation des donateurs individuels de l'UNICEF.

5.5 Mettre la force des entreprises et des marchés au service des enfants

49. Les données montrent que le Plan stratégique et son cadre de résultats ont constitué de solides plateformes de partenariat avec le secteur privé. Il est communément admis que l'initiative « Les entreprises au service des résultats », lancée récemment, est prometteuse¹⁰. Même s'il faudra du temps pour en voir les résultats, la mise en œuvre de cette initiative est une transformation organisationnelle importante qui supposera un changement culturel, la création de systèmes et le renforcement des capacités du personnel – trois éléments chronophages. Les résultats escomptés, les objectifs et les indicateurs du cadre de résultats du prochain plan stratégique doivent refléter cette évolution.

50. Les données indiquent que les bureaux de pays auront besoin de conseils sur la création de valeur partagée. Il sera également utile de réfléchir au type d'indicateurs qu'il faudra définir pour que les entreprises soient tenues de respecter des différents principes qui sous-tendent l'approche du développement de l'UNICEF, fondée sur les droits humains.

5.6 Favoriser l'action commune des entités des Nations Unies

51. L'UNICEF a étroitement coopéré avec d'autres entités des Nations Unies dans le cadre du Plan stratégique actuel. Il ressort du rapport de 2020 sur la mise en œuvre de l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies que l'UNICEF a démontré une grande capacité à nouer et à entretenir des partenariats avec d'autres entités des Nations Unies. Néanmoins, la nécessité de protéger et de promouvoir la mission de l'UNICEF en tant qu'organisation consacrée à l'enfance suscite de vives inquiétudes, notamment de la part des bureaux extérieurs. Les résultats d'une enquête menée récemment dans les bureaux de pays le confirment : il en ressort que l'UNICEF devrait davantage mettre l'accent sur les questions normatives (par exemple, celle des droits de l'enfant) auprès des autres membres de l'équipe de pays des Nations Unies¹¹. Les bureaux de pays ont également souligné la nécessité de mieux exploiter les avantages comparatifs de l'UNICEF à l'appui du programme de réforme du système des Nations Unies pour le développement.

⁹ Ibid., par. 96.

¹⁰ Il ressort des entretiens que les ateliers de l'initiative « Les entreprises au service des résultats » ont été bien accueillis.

¹¹ UNICEF, note d'information sur la mise en œuvre de la résolution 72/279 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le repositionnement du système des Nations Unies pour le développement (2020).

5.7 Favoriser l'innovation en faveur des enfants

52. En dépit d'innovations récentes dans la programmation et de l'utilisation des nouvelles technologies au service du développement, et même si ces technologies sont généralement considérées comme essentielles à la réalisation du Programme 2030 et figurent en bonne place parmi les priorités de la Directrice générale de l'UNICEF, les données indiquent que les avis sont encore partagés quant à l'efficacité du Plan stratégique pour ce qui est de soutenir l'innovation. Pour susciter des approches et des idées plus novatrices, il faut des orientations qui guident l'innovation dans les domaines suivants : a) la réforme du système des Nations Unies pour le développement et l'examen quadriennal complet ; b) les contextes humanitaires et les situations d'urgence ; c) les partenariats ; d) les barrières structurelles et culturelles internes.

5.8 Faire fond sur les données factuelles comme facteur de changement pour les enfants

53. L'examen des documents pertinents montre que l'efficacité des systèmes de suivi et de gestion axée sur les résultats au niveau national est un défi permanent pour l'UNICEF, un constat qui ressort également du rapport sur l'examen de l'efficacité du développement et des enseignements tirés de l'expérience qui figurent dans le rapport sur l'examen à mi-parcours.

54. Actuellement, tous les descriptifs de programmes de pays comportent une section intitulée « Suivi et évaluation », qui met souvent l'accent sur l'intention de coopérer avec les partenaires gouvernementaux pour améliorer la qualité des données et les mécanismes de suivi et d'évaluation. Toutefois, la rigueur et l'exhaustivité de cette section varient d'un descriptif à l'autre, ce qui laisse entrevoir des préoccupations persistantes quant à la production et à l'utilisation de données de suivi par les bureaux de pays. Les bureaux de pays se sentent accablés par le nombre de demandes de rapports émanant du siège et frustrés de ne pas recevoir, aux fins de la prise de décisions, d'études analytiques des données qu'ils ont collectées.

55. Dans le cadre du Plan stratégique actuel, certaines mesures ont été prises pour régler ces questions ; c'est notamment le cas à la Division des données, de l'analytique, de la planification et du suivi, où des améliorations significatives devant permettre d'accélérer l'efficacité des programmes ont été apportées ou sont en train de l'être.

D. Dans quelle mesure le Plan stratégique a-t-il contribué à favoriser les partenariats ainsi que de nouvelles méthodes de travail ?

56. L'introduction de la stratégie de changement n° 5 (Mettre la force des entreprises et des marchés au service des enfants) représente une amélioration par rapport au Plan stratégique précédent. Il ressort du rapport sur l'examen de l'efficacité du développement que, même avant l'introduction des stratégies de changement, l'organisation faisait preuve d'une grande capacité à nouer et à entretenir des partenariats. Néanmoins, cet examen a également montré que les partenariats avec le secteur privé et les entreprises (autres que les partenariats formés pour lever des fonds) étaient moins courants et généralement moins fructueux. De même, avant les mesures prises récemment, notamment l'introduction du chapitre commun, de cette stratégie de changement et de la réforme du système des Nations Unies pour le développement, un travail conjoint était déjà mené avec d'autres entités des Nations Unies, mais de manière moins systématique et moins coordonnée.

57. Dans l'ensemble, les données suggèrent que, bien que le Plan stratégique prône la coopération avec les organisations de la société civile, il ne reflète pas pleinement l'importance croissante qu'ont ces organisations dans le domaine du plaidoyer. En formant des partenariats novateurs avec ces organisations, en particulier celles dirigées par des jeunes, l'UNICEF pourrait accélérer l'obtention de résultats.

58. En 2018, les partenariats programmatiques mondiaux ont assumé un rôle clé pour ce qui est de faire fructifier les ressources organisationnelles et financières de l'UNICEF au service des enfants. Ces partenariats sont à la fois une source de financement essentielle (voir, par exemple, Gavi, l'Alliance du Vaccin, et le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida) et un moyen de tirer parti des campagnes de sensibilisation, des capacités techniques et de la force de mobilisation de l'UNICEF pour progresser dans les cinq groupes d'objectifs du Plan stratégique. Compte tenu de leur importance, il est nécessaire de réexaminer la participation de l'UNICEF dans les partenariats programmatiques mondiaux, peut-être au moyen d'une grande évaluation thématique.

E. Dans quelle mesure le Plan stratégique a-t-il permis aux bureaux de pays de l'UNICEF d'appuyer les priorités nationales pour atteindre les objectifs de développement durable relatifs aux enfants ?

59. Tous les descriptifs de programmes de pays font référence aux droits de l'enfant. Cependant, les retours reçus d'informateurs des bureaux de pays indiquent que le concept de droits tend à être perçu comme un idéal, et toute la difficulté est de mesurer de manière adéquate les progrès accomplis dans la réalisation des droits de chaque enfant dans chaque pays. Il faut rattacher de manière plus évidente les activités menées quotidiennement dans chaque pays à l'objectif de réalisation des droits de l'enfant.

60. Pour que les activités des bureaux de pays contribuent aux objectifs mondiaux et aux principaux domaines de résultats de l'UNICEF, le Plan stratégique doit être suffisamment holistique pour englober le vaste éventail des priorités nationales ainsi que les divers besoins des enfants, en toutes circonstances. Les personnes interrogées s'accordent à dire que le Plan actuel prévoit une telle flexibilité et qu'il permet d'aligner les éléments des programmes des pays.

61. Certains bureaux de pays ont noté avec satisfaction que le Plan stratégique était suffisamment holistique et novateur pour permettre de répondre à des priorités nationales nouvelles et émergentes telles que la santé mentale, le passage au numérique et les changements climatiques. D'autres, en particulier ceux qui se trouvent dans un contexte humanitaire, ont perçu un manque de synergie entre la situation dans leur pays et le Plan actuel. Certains bureaux de pays se heurtent à des restrictions dans leurs interactions avec le gouvernement, principalement du fait des desiderata des gouvernements donateurs, ce qui limite leur capacité de répondre aux priorités nationales.

62. L'un des principaux défis de l'élaboration du nouveau plan stratégique sera de tenir compte de la diversité des situations d'un pays à l'autre. Des voix se sont élevées pour demander un meilleur équilibre entre, d'une part, les activités relatives aux besoins fondamentaux des enfants et aux nouvelles menaces qui pèsent sur eux et, d'autre part, l'intensification des campagnes de sensibilisation, en particulier dans le contexte des retours en arrière que pourrait causer la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19). Il pourrait s'avérer difficile de trouver un tel

équilibre, en particulier dans les nouveaux domaines prioritaires qui ne bénéficient pas d'un financement suffisant.

63. En ce qui concerne l'appui aux priorités nationales, les bureaux de pays trouvent des orientations dans les huit stratégies de changement définies dans le Plan stratégique. Ils ont néanmoins demandé des éléments d'appréciation factuels et des conseils plus spécifiques sur la manière de mettre en œuvre efficacement, dans chaque situation, les stratégies de changement dans certains nouveaux domaines clés, notamment les changements climatiques et la santé mentale.

III. Conclusions

64. La présente évaluation du Plan stratégique, première du genre, décrit et constate les difficultés associées à l'élaboration d'un tel plan dans une organisation aussi complexe que l'UNICEF, compte tenu du double mandat – humanitaire et développement – qui est le sien et des multiples rôles qui lui incombent en tant qu'entité des Nations Unies consacrée à l'enfance. Elle a abouti aux conclusions ci-après.

65. Les données indiquent que le Plan stratégique jouit d'une bonne réputation et qu'il sert de cadre, comme en témoignent les retours directs des cadres dirigeants des bureaux de pays et l'analyse systématique de la documentation relative à la programmation par pays. Au niveau des bureaux de pays, le Plan est considéré comme un document d'orientation important et un cadre, et le message commun qu'il énonce permet de rallier le soutien des donateurs aux fins de l'application du principe de responsabilité et de présenter des résultats concrets à l'échelle mondiale. La structure holistique du Plan donne aux bureaux de pays la flexibilité nécessaire pour s'adapter aux rôles multiples et complexes de l'organisation, à ses mandats et à la diversité des circonstances dans lesquels ils interviennent, et surtout pour soutenir les priorités nationales en coordination avec les autres entités des Nations Unies. Pour définir un projet commun en faveur des enfants, il est néanmoins essentiel de trouver un équilibre entre la nécessité d'un cadre holistique et les priorités de l'organisation.

66. Il est ressorti de l'évaluation que l'UNICEF pourrait en faire davantage pour : a) prendre en compte la voix des enfants ; b) se faire leur porte-parole et dénoncer toute violation des droits des enfants, en particulier de ceux qui sont les plus laissés pour compte. Le Plan stratégique actuel ne contient pas les dispositions nécessaires pour que l'UNICEF se fasse le porte-parole des enfants en toutes circonstances, y compris dans la mise en œuvre de la réforme du système des Nations Unies pour le développement au niveau des bureaux de pays. Bien qu'il soit guidé par la Convention relative aux droits de l'enfant et qu'il réponde aux objectifs de développement durable relatifs aux enfants, le Plan stratégique actuel ne prend pas suffisamment en compte la voix des enfants dans les processus de planification et d'exécution dans divers contextes. Cette omission constitue une lacune importante, surtout quand on sait que la stratégie relative aux partenariats avec divers acteurs (gouvernements, organisations de la société civile, secteur privé, autres entités des Nations Unies...) a été, elle, clairement définie dans les stratégies de changement du Plan.

67. La courte période sur laquelle porte le Plan stratégique représente un défi pour les bureaux de pays qui envisagent des changements systémiques et qui prévoient de s'attaquer aux nouvelles menaces qui pèsent sur les enfants. Les données indiquent également que cette courte durée a limité la capacité de l'organisation de se doter d'une stratégie à long terme, stratégie qui lui permettrait pourtant de développer les volets résilience, développement et consolidation de la paix du lien entre l'action humanitaire et le développement. Les entretiens avec les cadres dirigeants des bureaux de pays ont mis en avant les coûts de transaction liés à l'apprentissage et à

l'utilisation des nouveaux systèmes de suivi et de communication de l'information qui accompagnaient chaque nouveau plan stratégique.

68. Pour qu'une stratégie à long terme en faveur des enfants soit viable, il faut une volonté délibérée de fournir aux gouvernements et aux partenaires mondiaux et régionaux des conseils stratégiques sur la manière de surmonter les obstacles structurels et de réviser les priorités. Une telle stratégie doit être élaborée dans le cadre de la réforme du système des Nations Unies pour le développement et suppose de renforcer la coordination et la collaboration avec les autres entités des Nations Unies. L'absence de logique verticale entre les indicateurs de résultats de haut niveau et ceux des bureaux de pays est considérée comme l'une des faiblesses du Plan stratégique, et cette préoccupation a été exprimée par plusieurs acteurs importants et confirmée par un examen de la documentation pertinente ainsi que par une analyse des indicateurs clés.

69. Les bureaux de pays ont généralement mentionné un autre point important : la lourde charge que représentaient les rapports demandés par le Plan stratégique n'était pas compensée par des avantages concrets en matière de prise de décision directe. Beaucoup estiment par ailleurs que le Plan a été conçu en grande partie pour répondre aux besoins du siège. Il est généralement admis que la conception de documents de planification centralisée tels que le Plan stratégique représente un défi compte tenu de la diversité des pays et des régions dans lesquels l'UNICEF intervient, et il est essentiel de prévoir des mesures incitatives et des mécanismes de partage des enseignements tirés de l'expérience, et ce, en s'inspirant de l'exemple de groupes régionaux et sous-régionaux et de réseaux interinstitutions dans les domaines du partage des données, de la collaboration sur le plan technique et de l'appui aux campagnes de sensibilisation. Le partage des enseignements à retenir devient encore plus pertinent dans le contexte de la réforme du système des Nations Unies pour le développement en ce qu'il permet une bonne coordination et une bonne collaboration avec les autres entités des Nations Unies.

70. Étant donné la bonne compréhension qu'a l'organisation des stratégies de programme à adopter pour faire face aux problèmes qui touchent particulièrement les enfants, un plan stratégique qui mettrait davantage l'accent sur les stratégies de changement ainsi que sur les capacités nécessaires pour les mettre en œuvre permettrait à l'organisation d'être plus agile, de répondre aux nouvelles menaces qui pèsent sur les enfants et de comprendre comment mieux collaborer avec les autres entités des Nations Unies. Même avant l'introduction des stratégies de changement dans le Plan stratégique actuel, l'exemple de plusieurs bureaux de pays témoignait d'une reconnaissance croissante du rôle que jouent les stratégies de changement pour aider à comprendre comment les bureaux obtiennent des résultats.

71. La diversité des contextes nationaux dans lesquels l'UNICEF intervient exige non seulement de comprendre les besoins et les priorités nationales qui en découlent, mais aussi de mieux cerner comment atteindre les objectifs prioritaires ; en effet, l'utilisation et l'utilité des stratégies de changement seront probablement très différentes d'un pays à l'autre. Il est essentiel de disposer de données de suivi et d'évaluation qui soient pertinentes et spécifiques au pays pour comprendre comment des stratégies de changement propres à chaque pays pourraient améliorer l'agilité du travail programmatique des bureaux de pays.

72. De la même manière qu'il est généralement admis que la réalisation des objectifs de développement durable suppose une approche holistique et multisectorielle, il est aussi admis qu'une telle voie reste semée d'embûches. Malgré les améliorations structurelles significatives dont a bénéficié le Plan stratégique actuel, doté de groupes d'objectifs, et les orientations de plus en plus nombreuses issues de la réforme du système des Nations Unies pour le développement en matière de collaboration et de

coordination, l'adoption d'une approche multisectorielle se heurte encore à de nombreux obstacles, parmi lesquels la communication d'informations au sujet des activités multisectorielles, le cloisonnement des structures de partenariat avec les gouvernements et les restrictions imposées par les financements ciblés ou préaffectés. L'UNICEF doit être conscient des pressions qui s'exercent et qui pourraient entraîner un retour du cloisonnement de la planification stratégique, à la fois pour la programmation des bureaux de pays et pour la programmation conjointe des entités des Nations Unies.

73. La structure multisectorielle du Plan stratégique a donné aux bureaux de pays les éléments nécessaires pour comprendre le principe des stratégies multisectorielles et concevoir de telles stratégies. Il faut néanmoins consacrer beaucoup de temps et de ressources à ce processus d'apprentissage pour bien intégrer les approches multisectorielles dans les structures des bureaux de pays et pour tenir compte des besoins de l'équipe de pays des Nations Unies. On peut tirer d'importants enseignements des divers contextes nationaux et structures gouvernementales, notamment auprès des bureaux de pays qui ont adopté des approches multisectorielles : il faudrait notamment procéder à des changements structurels importants dans les bureaux de pays pour favoriser des approches multisectorielles, renforcer la conception des programmes des bureaux de pays dans plusieurs secteurs spécifiques et intégrer pleinement les stratégies multisectorielles dans les descriptifs de programmes de pays. Ces enseignements doivent éclairer l'action de l'organisation. En outre, pour parvenir à une approche multidimensionnelle véritablement transformatrice à l'échelle de l'organisation, il est essentiel de comprendre les structures spécifiques, la volonté politique et les mesures incitatives qui conduisent les partenaires gouvernementaux à adopter une approche multisectorielle, ainsi que les complexités liées à la coordination et à la collaboration avec d'autres entités des Nations Unies et aux besoins de planification de l'équipe de pays des Nations Unies.

74. L'UNICEF a fait des progrès importants en matière d'égalité des sexes dans plusieurs domaines d'activité, en particulier au regard des priorités définies dans le Plan d'action pour l'égalité des sexes, et dans la mise en œuvre des activités de promotion de l'égalité des sexes, ce qui lui a permis d'allouer des ressources à ces priorités. Il ressort toutefois de l'évaluation de ce plan d'action que, malgré les progrès accomplis, il reste nécessaire de mieux intégrer les questions d'égalité des sexes dans les programmes et dans les capacités et systèmes institutionnels, et qu'il faut en faire davantage pour que les efforts organisationnels déployés en faveur de l'égalité des sexes soient adaptés à la réalité du terrain. Par ailleurs, l'UNICEF a la capacité de soutenir les équipes de pays des Nations Unies et les partenaires régionaux sur les questions d'égalité des sexes en adoptant une approche proactive, en particulier dans les pays où il est très présent.

75. Le Plan stratégique a apporté une contribution positive à l'action humanitaire en en faisant une priorité transversale. En parallèle, le système des Nations Unies dans son ensemble a introduit une claire répartition des tâches dans le monde de l'action humanitaire et des interventions d'urgence. Cependant, bien que certains aspects échappent au contrôle de l'UNICEF, il existe bel et bien dans l'organisation un fossé entre le travail humanitaire et les activités de développement. Les programmes de développement et les programmes humanitaires font l'objet de processus distincts, notamment dans des domaines tels que la programmation, les ressources, les capacités et le suivi et la communication de l'information, et ces cloisonnements créent des goulets d'étranglement qui empêchent l'UNICEF de faire le lien entre l'action humanitaire et le développement, en particulier dans les pays touchés par des crises prolongées.

76. L'introduction d'une procédure relative à la programmation tenant compte des risques a été une étape utile pour améliorer l'approche de l'UNICEF, en ce qu'elle a renforcé le lien entre l'action humanitaire et le développement. Le contexte politique et socioéconomique n'a toutefois pas systématiquement été pris en compte dans la programmation tenant compte des risques, en particulier dans les bureaux de pays qui œuvrent dans des situations de crise humanitaire prolongée. Or, ce contexte doit être analysé pour éclairer la programmation des bureaux de pays dans le cadre plus général de la coordination et de la collaboration entre les entités des Nations Unies. Si le contexte économique et politique n'est pas pris en compte, la réponse humanitaire peut être retardée ; en effet, il est possible qu'en pareil cas l'analyse des risques néglige certains des risques les plus graves pour les enfants.

77. En ce qui concerne la répartition des ressources, les données mettent en lumière un schéma d'allocation très concentré dans un petit nombre de pays, qui est en grande partie déterminé par des contributions spécifiquement destinées à l'action humanitaire. Parallèlement à cette répartition inégale des dépenses, la part des ressources ordinaires dans les ressources totales a été plus faible (que celle initialement prévue pour 2019), ce qui a eu des conséquences importantes pour la mise en œuvre du Plan stratégique. Il est essentiel que l'organisation utilise différents outils pour aborder la question de l'évolution de ses besoins de financement avec les États Membres, les comités nationaux, les principaux donateurs individuels, les réseaux de financement régionaux et mondiaux, etc. L'UNICEF doit à cet égard organiser des campagnes sur mesure, étayées par des rapports fondés sur des données factuelles, qui répondent aux desiderata de chaque donateur et de ceux qu'il représente. Il existe néanmoins déjà des outils de financement sur lesquels, moyennant une coordination étroite avec d'autres entités des Nations Unies, le Fonds pourrait s'appuyer pour demander conjointement un financement plus important et plus axé sur les ressources ordinaires. En plus des contributeurs individuels, le dialogue structuré sur le financement, éclairé par le pacte de financement, et le « Grand Bargain » (pacte relatif au financement de l'action humanitaire) sont de bons moyens d'encourager les États Membres à continuer de soutenir l'organisation en accroissant le montant des ressources de base destinées aux activités communes multisectorielles et interinstitutionnelles et à la coordination de l'action humanitaire.

78. L'équipe chargée de l'évaluation ne peut que constater que le nouveau plan stratégique est élaboré dans un contexte géopolitique où le système des Nations Unies dans son ensemble est plus vulnérable et où son utilité est remise en question. Il est donc d'autant plus nécessaire que les entités des Nations Unies travaillent de concert en vue d'une plus grande synergie. Les efforts et les ressources que déploie l'UNICEF à l'appui de la réforme du système des Nations Unies pour le développement en cherchant à établir un cadre stratégique flexible qui soit susceptible de recouvrir la diversité des priorités de chaque pays en coordination avec les coordonnateurs résidents ont été jugés insuffisants. Un cadre stratégique flexible est des plus nécessaires pour que le Fonds se dote d'une stratégie à long terme qui lui permette de planifier dans la durée, de mieux se coordonner avec les autres entités des Nations Unies et de fournir aux pays des éléments d'appréciation factuels concernant la manière dont les stratégies de changement, y compris celles liées à la réforme du système des Nations Unies pour le développement, pourraient l'aider à faire preuve de plus de souplesse.

79. Il est indispensable que l'UNICEF améliore la communication de l'information et établisse davantage de liens entre le financement et les activités multisectorielles s'il veut atteindre les objectifs de développement durable relatifs aux enfants, supprimer les goulets d'étranglement qui entravent les efforts visant à créer des liens entre les programmes humanitaires et les programmes de développement et mieux se coordonner et collaborer avec d'autres entités des Nations Unies. Il est clair qu'en

œuvrant de concert à l'appui de la réforme du système des Nations Unies pour le développement, les entités des Nations Unies devront faire des compromis entre l'objectif d'une coordination fonctionnelle et efficace et les coûts de gestion et de coordination qui en découlent. L'UNICEF aurait pu mieux exploiter ses avantages comparatifs à l'appui de cette réforme, notamment en promouvant sa mission centrale, qui est de défendre les droits de tous les enfants en ne laissant personne de côté.

IV. Recommandations

80. Les recommandations sont fondées sur les constatations et conclusions issues de l'évaluation. Elles ont été présentées à la direction et il a été tenu compte lors de leur établissement des observations qui ont été faites à l'occasion d'un atelier organisé en novembre 2020.

Recommandation 1 : faire du plan stratégique un cadre global, se faisant l'écho des enfants, s'articulant autour d'un nombre réduit de priorités établies au niveau des réalisations et prévoyant des modalités de collaboration claires avec les entités des Nations Unies.

- Il faut que l'UNICEF veille à ce que le prochain plan s'inscrive dans le prolongement de l'approche globale et des gains de flexibilité procurés par le Plan stratégique actuel. Le nouveau plan doit donc être clairement conçu comme un cadre qui donne des orientations aux bureaux de pays tout en leur laissant la latitude voulue pour qu'ils adaptent leur action en fonction des priorités nationales et du plan-cadre de coopération des Nations Unies. Il faut aussi que le prochain cadre stratégique définisse les principaux domaines de travail et les résultats connexes qui exigeront une approche globale commune à toute l'organisation. Il convient de renforcer les mécanismes de collaboration entre le siège, les bureaux régionaux et les bureaux de pays, ainsi qu'avec les entités des Nations Unies, de sorte que les points de vue des enfants soient pris en considération dans la programmation et la planification internes et dans la programmation et la planification conjointes et qu'aucun enfant ne soit laissé de côté.
- Il faut que les divisions concernées veillent à ce que le nouveau cadre stratégique énonce clairement de nouvelles stratégies du changement portant sur les points suivants et en fasse la promotion :
 - o la participation systématique des enfants à la programmation ;
 - o le rôle de l'UNICEF en tant que porte-parole des enfants et défenseur des enfants, dans tous les contextes.

Recommandation 2 : élaborer, en collaboration avec les entités des Nations Unies, une stratégie en faveur des enfants couvrant une période plus longue, de 2022 à 2030, qui est résolument axée sur les réalisations et laisse une certaine latitude pour faire face aux nouvelles menaces qui pèsent sur les enfants.

- Il convient que le nouveau cadre stratégique couvre une période plus longue (2022-2030) et que sa mise en œuvre soit échelonnée et coïncide avec celle du Programme 2030. Le nouveau cadre devrait viser à accélérer la réalisation des objectifs de développement durable relatifs aux enfants, privilégier les réalisations, avoir des liens logiques avec les résultats au niveau des pays, laisser une certaine latitude pour que l'on puisse faire face aux nouvelles menaces qui pèsent sur les enfants (notamment celles qui découlent de la

pandémie de COVID-19) et faciliter une plus grande collaboration avec les entités des Nations Unies.

- Il convient de donner la priorité, dans le cadre des résultats et dans les stratégies du changement, aux avantages comparatifs de l'UNICEF concernant la fourniture de conseils stratégiques de nature à orienter le changement au bénéfice des enfants et à permettre de faire face aux nouvelles menaces qui pèsent sur les droits des enfants. Il convient de faire plus explicitement référence à la fourniture de conseils stratégiques dans les documents de programmation par pays et les documents définissant les activités, qu'il s'agisse des bilans communs de pays, des plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable, des notes stratégiques de programme, des descriptifs de programme de pays et des théories du changement connexes, ainsi que dans les plans de gestion des programmes de pays, de sorte que l'on tire pleinement parti des avantages comparatifs et collaboratifs de l'UNICEF à l'appui du Programme 2030 et de la réforme du système des Nations Unies pour le développement.
- Il faudrait, à tous les niveaux de l'organisation, alléger la charge que représente l'établissement de rapports au profit de l'apprentissage et de la mise en commun d'éléments d'appréciation factuels, aussi bien au sein de l'UNICEF qu'avec différentes entités des Nations Unies, de façon à affiner constamment les programmes, changement qui pourrait être opéré selon les paramètres suivants :
 - o suivi dans les meilleurs délais, examens des programmes stratégiques et des opérations et évaluations en temps réel, avec l'apport d'un soutien technique de la part des bureaux régionaux et en coordination avec l'équipe de pays des Nations Unies ;
 - o mise en commun des enseignements tirés et des données d'expérience au sein de l'organisation, avec les partenaires gouvernementaux, avec les entités des Nations Unies et différents acteurs du développement, ainsi qu'avec les donateurs.

Recommandation 3 : privilégier également l'évaluation des stratégies et des leviers du changement et celle des résultats des programmes.

- Au stade de la mise en œuvre du nouveau cadre stratégique, il convient que l'UNICEF accorde la même attention aux progrès accomplis pour ce qui est des résultats des programmes et des stratégies et leviers du changement. Aux fins du suivi et de l'apprentissage, il faut que cela se fasse d'une manière qui enrichisse l'organisation et l'aide à faire face plus sagement, en coordination avec les entités des Nations Unies, aux nouvelles menaces qui pèsent sur les enfants.
- Il convient de suivre et d'évaluer les stratégies et leviers du changement de manière plus systématique et d'en rendre compte, également de manière plus systématique, dans les principaux documents de gestion, en particulier dans le rapport annuel présenté par la Directrice générale au Conseil d'administration, dans les évaluations au niveau des pays, dans les évaluations et les rapports communs à plusieurs entités, dans les rapports destinés aux donateurs et dans les rapports des comités nationaux. Ces informations essentielles aideront à déterminer les stratégies et les leviers du changement propres à chaque pays et faciliteront ainsi une programmation plus souple et plus durable au niveau des pays et une collaboration plus fructueuse avec les entités des Nations Unies s'agissant de la programmation et de la planification. À cette fin, les divisions et les bureaux concernés doivent veiller à ce qu'il y ait des capacités adéquates dans tous les contextes de façon à améliorer la communication de l'information, le suivi et la collecte des éléments d'appréciation factuels concernant les

stratégies du changement propres à tel ou tel pays et ainsi aider les bureaux de pays à soutenir plus souplement, en coordination avec les entités des Nations Unies, les priorités nationales et la réalisation des objectifs de développement durable relatifs aux enfants.

Recommandation 4 : renforcer la communication d'informations sur les réalisations et mobiliser des sources de financement appropriées en faveur d'une approche multisectorielle.

- Il convient de tirer parti de l'approche multisectorielle retenue pour les groupes d'objectifs associés à l'actuel Plan stratégique et d'aller de l'avant, dans le prochain cadre stratégique, avec les dispositifs multisectoriels et l'établissement d'indicateurs concernant les réalisations. Il faudra trouver des solutions pour faire face aux complexités multisectorielles accrues liées à la programmation conjointe, tout en prenant en considération les besoins de planification des équipes de pays des Nations Unies. L'UNICEF doit continuer de négocier avec les donateurs pour relier de manière appropriée les sources de financement à la programmation multisectorielle et lever ainsi les contraintes qu'impose le cloisonnement de la programmation. L'abandon des approches cloisonnées aidera à renforcer la collaboration avec les entités des Nations Unies concernées.

Recommandation 5 : prendre en considération le double mandat de développement et d'aide humanitaire de l'organisation dans la stratégie à long terme, éliminer les goulets d'étranglement créés par cette dualité en ce qui concerne la programmation, l'établissement de rapports, la mobilisation des ressources et les moyens en personnel et intégrer les processus de consolidation de la paix.

- Il faudra prendre les mesures suivantes pour éliminer les goulets d'étranglement qui amenuisent l'efficacité de la programmation et renforcer le lien entre l'action humanitaire et le développement :
 - o il faut prévoir des dispositions dans le cadre stratégique pour éviter la dualité en ce qui concerne la programmation, l'établissement de rapports, la mobilisation de ressources et les moyens en personnel de façon à soutenir l'exécution du double mandat de l'organisation en faveur des enfants, à savoir le mandat humanitaire et le mandat de développement ;
 - o il faut avoir des ressources pour pouvoir mobiliser du personnel de manière souple et ainsi disposer du savoir-faire voulu dans les contextes humanitaires et les contextes de développement ;
 - o il faut mobiliser des ressources pour financer le travail de communication auprès des donateurs de façon à obtenir un financement utilisable souplement et s'inscrivant dans la durée, qui aidera à mener des activités de plus longue durée faisant le lien entre l'action humanitaire et le développement, avec pour objectif de faciliter l'intégration de la consolidation de la paix dans la stratégie de l'organisation.
- Il faut que l'UNICEF continue de soutenir l'intégration d'une programmation tenant compte des risques, qui fasse le lien entre l'action humanitaire et le développement, dans les documents de programmation et de planification des bureaux de pays, de façon à mieux orienter les documents du système des Nations Unies. Dans le nouveau cadre stratégique, il faut veiller à ce que les bureaux de pays accordent une attention suffisante au renforcement des capacités du personnel, des ressources et du soutien à la gestion des opérations pour que le contexte politique et économique soit pris en considération dans

l'évaluation des risques et des possibilités et pour que l'on puisse ainsi mieux orienter la programmation concernant le lien entre l'action humanitaire et le développement, le tout au bénéfice des enfants.

Recommandation 6 : remédier aux inégalités dans la répartition des ressources, en particulier dans les contextes non humanitaires, pour faire en sorte que nul ne soit laissé de côté.

- Dans le cadre des négociations qu'elles mènent avec les donateurs concernant le financement et dans le cadre des accords qu'elles concluent avec eux, il faut que les divisions de l'UNICEF s'attaquent en priorité au problème des inégalités dans la répartition des ressources, en particulier parce qu'il touche les bureaux de pays qui opèrent dans des contextes non humanitaires. Il convient que l'UNICEF s'engage en faveur d'activités de mobilisation conjointes, privilégiant une optique commune à l'ensemble du système des Nations Unies dont l'objet consistera à allouer des ressources à des activités de collecte de fond qui seront différenciées en fonction des donateurs et bénéficieront du concours des comités nationaux et des réseaux de financement régionaux. Il faudra avoir recours à tous les mécanismes de négociation existants, y compris les consultations annuelles avec les donateurs, les mécanismes de soumission de propositions et le dialogue structuré sur le financement, en coordination avec les entités des Nations Unies.
-

Recommandation 7 : prévoir des ressources pour soutenir l'action du système des Nations Unies pour le développement tout en renforçant la mission et les avantages comparatifs et collaboratifs de l'UNICEF.

- Dans le cadre de la mise en œuvre du prochain cadre stratégique, il faut que les divisions concernées veillent à ce que des ressources soient prévues pour continuer de travailler avec les entités des Nations Unies dans le contexte de la réforme du système des Nations Unies pour le développement. Il convient de recourir à une approche multisectorielle pour soutenir les priorités communes, qu'il s'agisse de la collecte de données et d'éléments d'appréciation factuels, de la lutte contre les changements climatiques, de l'action en faveur de l'égalité des sexes, de la lutte contre la pauvreté et de l'amélioration de la santé des adolescents et des mères, ou encore des domaines de travail qui se feront jour lors de l'établissement du prochain cadre stratégique. Le nouveau cadre stratégique doit donner à l'UNICEF les moyens de tirer parti de ses atouts en matière de collaboration – le Fonds est une organisation fortement décentralisée ayant une présence universelle sur le terrain, il privilégie une mobilisation au plus près du public et mène des activités de renforcement des capacités auprès de ses partenaires nationaux pour atteindre les objectifs de développement durable relatifs aux enfants –, notamment en le dotant de ressources suffisantes, pour qu'il contribue à la réalisation des objectifs de développement durable et fasse mieux entendre la voix de tous les enfants.
-

V. Projet de décision

Le Conseil d'administration

Prend note de l'évaluation des travaux menés par l'UNICEF en faveur des enfants en milieu urbain, de son résumé ([E/ICEF/2021/3](#)) et de la réponse de l'administration ([E/ICEF/2021/4](#)), ainsi que de l'évaluation du Plan stratégique de l'UNICEF pour 2018-2021, de son résumé ([E/ICEF/2021/5](#)) et de la réponse de l'administration ([E/ICEF/2021/6](#)).

Annexe

Évaluation du Plan stratégique de l'UNICEF pour 2018-2021

1. Faute de place, le rapport d'évaluation du Plan stratégique de l'UNICEF pour 2018-2021 ne figure pas dans la présente annexe.
2. Le rapport peut être consulté sur le site Web du Bureau de l'évaluation de l'UNICEF, à l'adresse suivante : www.unicef.org/evaluation/executive-board.