



Conseil économique et social

Distr. : générale
3 janvier 2025
Français
Original : anglais

Pour décision

Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration

Première session ordinaire de 2025

4-7 février 2025

Point 11 de l'ordre du jour provisoire*

Évaluation du Plan stratégique de l'UNICEF pour 2022-2025

Résumé**

Résumé

L'UNICEF entame actuellement la dernière année du cycle de son Plan stratégique actuel (2022-2025), et a commencé en 2024 l'élaboration de son prochain Plan stratégique pour la période 2026-2029. Alors qu'il ne reste que six ans pour mener à bien le Programme de développement durable à l'horizon 2030, l'UNICEF fait face à d'importants défis mondiaux tels que les restrictions budgétaires, les changements climatiques, l'exacerbation des inégalités de genre et l'intensification des crises humanitaires, autant de facteurs qui menacent les droits des enfants et la réalisation des objectifs de développement durable.

L'évaluation du Plan stratégique de l'UNICEF pour 2022-2025 fait suite à un engagement de redevabilité et d'apprentissage pris par l'organisation dans le cadre du Plan des évaluations mondiales pour 2022-2025. Elle s'est déroulée dans un contexte de difficultés multiples et sérieuses pour l'organisation, et visait à effectuer un examen objectif du Plan actuel ainsi qu'à fournir des informations et des recommandations concrètes pour l'élaboration du Plan suivant. Elle a consisté à apprécier l'adéquation du Plan stratégique avec les objectifs visés, les progrès réalisés et, en procédant à une modélisation prévisionnelle, les résultats probables d'ici à 2025 (fin du cycle actuel).

* E/ICEF/2025/1.

** 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).

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



Selon l'évaluation, ce Plan stratégique est un cadre complet et ambitieux qui propose une orientation stratégique et assure une certaine cohérence entre les niveaux mondial et régional, ce qui permet à l'organisation de faire progresser les principales priorités. En revanche, sa complexité et le chevauchement de certains éléments compliquent la mise en œuvre à l'échelle nationale, où les restrictions budgétaires et le contexte local l'emportent sur les priorités stratégiques. D'importants progrès ont été accomplis concernant les cibles relatives aux produits, mais les résultats restent modestes du point de vue des réalisations en raison des difficultés de mesure, des lacunes opérationnelles et d'un soutien insuffisant. Les changements systémiques sont en outre limités par la dépendance à l'égard des financements préaffectés, la complexité des demandes de suivi et la réticence à établir des priorités.

L'évaluation formule sept recommandations afin d'orienter l'élaboration du prochain Plan stratégique : faire des droits de l'enfant une priorité, encourager les changements systémiques, renforcer l'établissement de priorités et la mobilisation de ressources, améliorer la planification adaptative, intégrer le lien entre action humanitaire, développement et consolidation de la paix, conférer une place centrale à l'action climatique, et mettre à profit les données probantes pour obtenir des résultats. Si certaines de ces recommandations nécessitent des ajustements progressifs, d'autres exigent des changements plus transformateurs.

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

I. Introduction

A. Informations générales et contexte

1. L'UNICEF entamera bientôt la dernière année du cycle de son Plan stratégique actuel (2022-2025) et s'est lancé dans l'élaboration de son prochain Plan stratégique pour la période 2026-2029. Depuis 2022, la communauté internationale se remet progressivement d'une pandémie mondiale qui a sérieusement mis en péril la réalisation des objectifs de développement durable relatifs aux enfants. Alors qu'il ne reste que six ans pour mener à bien le Programme de développement durable à l'horizon 2030, l'organisation est confrontée à d'immenses défis, notamment des restrictions budgétaires croissantes, l'accélération des effets des changements climatiques sur les enfants et les jeunes, le creusement des inégalités de genre et l'aggravation des privations qui touchent les femmes et les filles dans de nombreuses régions, ainsi que les risques accrus liés à l'intensification des crises humanitaires qui menacent la vie des enfants et leur enfance. Tous ces facteurs constituent de graves menaces pour la protection des droits des enfants. Ces difficultés compromettent davantage la réalisation déjà incertaine des objectifs de développement durable relatifs aux enfants énoncés dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030. La manière dont l'UNICEF relèvera ces défis sera déterminante quant à son rôle et son positionnement de chef de file mondial de la défense des droits des enfants dans les années à venir. Ces efforts s'articulent autour d'une participation active des enfants et des jeunes, notamment les adolescentes et les enfants handicapés, à la construction d'un avenir meilleur pour eux-mêmes et pour les générations à venir.

2. C'est dans ce contexte que s'inscrit la présente évaluation du Plan stratégique de l'UNICEF pour 2022-2025. Cet exercice fait suite à un engagement de redevabilité et d'apprentissage pris par le Conseil d'administration de l'UNICEF dans le cadre du Plan des évaluations mondiales pour 2022-2025, adopté en 2021¹. Il s'appuie sur les analyses de l'étude d'évaluabilité de 2022 et de l'évaluation formative du positionnement de l'UNICEF en vue de la mise en œuvre du Plan stratégique de l'UNICEF pour 2022-2025 (E/ICEF/2023/3)², une étude prospective destinée à aider la direction de l'organisation à mettre en place les principaux éléments nécessaires à l'atteinte des objectifs du Plan stratégique relatifs au Programme 2030. Cette évaluation constitue ainsi une étape fondamentale dans le continuum de l'apprentissage sur lequel repose la planification stratégique de l'UNICEF, de la conception du document et du processus d'élaboration à sa mise en œuvre.

3. Alors que le Plan stratégique 2022-2025 entame sa dernière année et que l'UNICEF commence à préparer le document qui lui succèdera, lequel sera présenté au Conseil d'administration lors de la session annuelle de 2025, cette évaluation porte un regard indépendant, impartial et opportun sur le Plan actuel. Elle apprécie son adéquation avec les objectifs visés et le degré de réalisation des résultats attendus (ou leur probabilité de réalisation d'ici à fin 2025), afin de mettre en avant les bonnes pratiques et de tirer des enseignements concrets qui éclaireront la conception du Plan stratégique suivant. L'évaluation concerne toute la période couverte par le Plan

¹ Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Recueil des décisions adoptées par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 2022, E/ICEF/2022/8, p. 3-4.

² Parmi les autres évaluations importantes dans ce domaine figure la *synthèse des conclusions de l'évaluation mondiale* (2018-2022), qui s'appuie sur les évaluations menées aux niveaux mondial, régional et national pour fournir de précieuses informations complémentaires. Par ailleurs, des évaluations récentes et en cours consacrées aux catalyseurs, aux stratégies de changement et aux domaines transversaux ont enrichi la base de données probantes, notamment l'évaluation récente de la Politique et des Plans d'action de l'UNICEF en matière d'égalité des genres (pour les périodes 2018-2021 et 2022-2025). Les évaluations des efforts de réforme et de la planification stratégique dans le système des Nations Unies ont également fourni des données de référence et des éléments de contexte utiles pour la présente évaluation.

stratégique (2022-2025), mais se concentre plus spécifiquement sur la période allant de 2022 à fin 2024. L'objectif était en effet de fournir à l'UNICEF, à son Conseil d'administration et aux autres partenaires une analyse crédible des points forts, des points à améliorer et des raisons expliquant les réussites et les échecs en temps utile pour leur proposer des retours d'informations pertinents et leur permettre d'anticiper la suite en cette période critique tant pour l'organisation que pour les enfants. Le fait que l'analyse porte sur les trois premières années d'un plan quadriennal et n'intègre pas les données de la dernière année constitue une limite, connue depuis le début de l'exercice. Pour y remédier, l'évaluation a employé des techniques statistiques, notamment un modèle prévisionnel fondé sur la régression linéaire, afin de prédire avec plus de certitude les progrès probables de l'UNICEF d'ici à fin 2025 en ce qui concerne les principaux indicateurs de performance énoncés dans le Plan stratégique.

4. Alors que l'évaluation porte sur une durée de trois ans et sur l'intégralité du Plan stratégique à tous les niveaux de l'organisation, elle a été réalisée en seulement cinq mois, de juin à novembre 2024. Elle s'inscrit ainsi dans une nouvelle génération d'évaluations menées toujours plus rapidement et efficacement par l'UNICEF, mais jamais au détriment de la rigueur ou de la crédibilité. L'évaluation a été gérée en toute indépendance par le Bureau des évaluations, conformément aux normes et aux règles énoncées par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation, et en collaboration étroite avec les principales parties prenantes internes et externes afin que les recommandations soient prises en compte dans la conception du nouveau Plan stratégique.

5. Les observations et conclusions qui figurent dans le présent résumé reposent sur les meilleures données probantes disponibles au moment de l'analyse et donnent lieu à des recommandations concrètes sur les ajustements techniques et stratégiques que l'UNICEF devra opérer pour conserver une pertinence, une efficacité et un impact maximaux jusqu'en 2030. Si certaines recommandations concernent des améliorations progressives, d'autres suggèrent des changements plus transformateurs afin que l'organisation puisse maintenir sa position de chef de file de la défense des droits des enfants en cette période critique.

6. Cette évaluation s'adresse en premier lieu à l'Équipe mondiale de gestion de l'UNICEF, en particulier au Bureau de la Directrice générale, à la Division des données, de l'analytique, de la planification et du suivi, au Groupe des programmes, à la Division de la collecte de fonds et des partenariats dans le secteur privé et à la Division des partenariats publics. Les résultats de l'évaluation seront également utiles à l'ensemble du personnel de l'UNICEF au sein du siège et aux niveaux régional et national. Ils serviront aussi à d'autres parties prenantes incontournables comme le Conseil d'administration de l'UNICEF, le Comité consultatif pour les questions d'audit, les comités nationaux pour l'UNICEF, les gouvernements, les donateurs, les partenaires au sein et en dehors du système des Nations Unies, et le grand public, y compris les jeunes. L'évaluation a bénéficié de la participation active, dynamique et positive de tous ces groupes, notamment les jeunes, à travers un groupe consultatif de jeunes créé afin de conférer à l'opinion des jeunes une place prioritaire dans l'évaluation.

B. Le Plan stratégique de l'UNICEF pour 2022-2025

7. Le Plan stratégique de l'UNICEF pour 2022-2025 constitue le cadre principal sur lequel repose la vision de l'organisation concernant la réalisation des droits de chaque enfant et la maximisation des résultats en faveur des enfants à grande échelle pour la période quadriennale actuelle. Adopté par le Conseil d'administration en

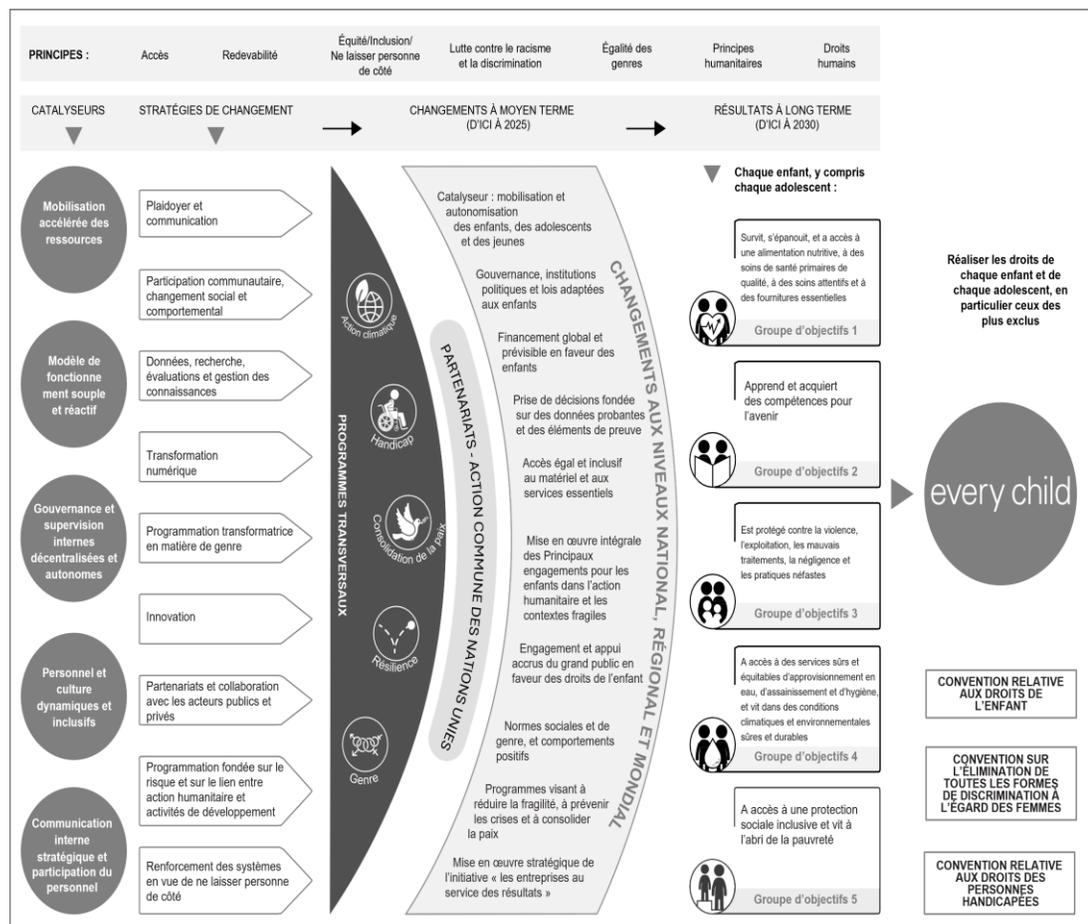
septembre 2021³ et lancé en janvier 2022, il inscrit l'UNICEF dans les efforts collectifs déployés par le système de développement des Nations Unies pour accélérer la réalisation des objectifs de développement durable et du Programme 2030. Tout comme son prédécesseur, qui couvrait la période 2018-2021, il s'étend sur quatre ans, et c'est le premier des deux plans successifs avant l'échéance de 2030 ; il sert donc de feuille de route mondiale aux bureaux de pays et aux comités nationaux de l'UNICEF afin de promouvoir les droits de tous les enfants de la planète. Cette stratégie séquentielle visait à faire progresser les objectifs du Programme 2030 par une approche ciblée et adaptative, afin de faire face à l'évolution de la situation des droits des enfants ainsi qu'à celle de l'environnement opérationnel de l'organisation.

8. Le Plan stratégique identifie cinq groupes d'objectifs dans lesquels l'UNICEF compte obtenir des résultats à long terme d'ici à 2030. Ces groupes d'objectifs constituent le contenu du Plan stratégique, dans le sens où ils définissent ce que l'UNICEF aspire à accomplir avec ses partenaires au cours de cette période de quatre ans. Dans tous ces groupes d'objectifs, le Plan met également l'accent sur l'action climatique, le handicap, la consolidation de la paix, la résilience et le genre, à travers des programmes transversaux visant à s'attaquer aux principales difficultés et vulnérabilités. Le Plan repose également sur cinq catalyseurs organisationnels et neuf stratégies de changement, pensés comme des leviers transformateurs pour accélérer la réalisation des objectifs visés, comme le réaffirme leur présence dans le cadre intégré de résultats et d'allocation des ressources du Plan stratégique⁴. Les catalyseurs et les stratégies de changement correspondent à l'approche du Plan stratégique, et déterminent comment l'UNICEF entend tirer parti de toutes les ressources internes et externes à sa disposition pour atteindre les objectifs énoncés dans le Plan. La figure I résume le contenu et l'approche du Plan (réponses aux questions « quoi » et « comment ») à moyen et à long terme sous la forme d'une théorie du changement de haut niveau, en rappelant les principes sur lesquels repose le travail de l'organisation durant cette période.

³ UNICEF, Recueil des décisions adoptées par le Conseil d'administration en 2021, [E/ICEF/2021/3](#), p. 11-12.

⁴ UNICEF, Proposition de révision du Cadre intégré de résultats et d'allocation des ressources du Plan stratégique de l'UNICEF pour 2022-2025, [E/ICEF/2024/11/Add.1](#).

Figure I.
Théorie du changement de haut niveau du Plan stratégique de l'UNICEF pour 2022-2025



Source : Plan stratégique de l'UNICEF 2022-2025 : Des ambitions renouvelées pour 2030. UNICEF, 2022, p. 22.

9. En parallèle de cette théorie du changement globale, des théories du changement plus détaillées et propres à chaque Groupe d'objectifs ont été élaborées afin d'expliquer comment les interventions entraîneront des changements à moyen terme au niveau des pays et contribueront en définitive aux résultats à long terme. Ces efforts s'alignent sur les objectifs de développement durable et la réalisation des droits des enfants. Le cadre intégré de résultats et d'allocation des ressources, fondement du Plan stratégique et de ses théories du changement, définit également des objectifs et des indicateurs mesurables pour apprécier l'impact, les effets et les produits.

C. Fondements et périmètre de l'évaluation

10. Comme indiqué plus haut, cette évaluation fait suite à un engagement de redevabilité et d'apprentissage pris dans le cadre du Plan des évaluations mondiales pour 2022-2025 adopté par le Conseil d'administration de l'UNICEF. Elle visait globalement à obtenir des informations et à réfléchir aux réussites de l'organisation et aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du Plan stratégique 2022-2025, de façon à orienter le Plan stratégique suivant (pour la période 2026-2029), grâce à

une évaluation indépendante et impartiale des points forts, des points à améliorer et des raisons identifiées, mais également à en tirer des enseignements et des recommandations pour la suite. Pour y parvenir, l'évaluation s'est appuyée sur trois grands objectifs, à savoir :

- a) Évaluer l'efficacité du Plan stratégique en tant que cadre d'orientation de l'UNICEF et de ses activités à tous les niveaux de l'organisation ;
- b) Évaluer les progrès réalisés en faveur des enfants dans le cadre du Plan stratégique et déterminer la probabilité que les résultats attendus soient atteints d'ici à la fin de la période visée ; et
- c) Examiner l'adaptabilité du Plan, et apprécier la pertinence et l'utilité de ses principaux éléments et de son cadre dans sa mise en œuvre et dans la réalisation des résultats.

11. Pour ce faire, l'évaluation s'est efforcée de répondre aux questions suivantes :

- a) Dans quelle mesure le Plan stratégique 2022-2025 a-t-il fourni une vision, un cadre et une feuille de route cohérents, pertinents et efficaces à l'ensemble de l'organisation ?
- b) Dans quelle mesure les résultats attendus ont-ils été atteints à ce jour, et quelle est la probabilité de les atteindre d'ici à la fin de la période couverte par le Plan stratégique ?
- c) Quels facteurs internes et externes ont facilité ou au contraire compliqué la mise en œuvre du Plan stratégique et la réalisation des résultats ?

12. L'évaluation portait sur la période couverte par le Plan stratégique (2022-2025), et les données collectées concernaient la période allant jusqu'à la conduite de l'évaluation, c'est-à-dire de 2022 à fin 2024 ; ces données ont été complétées par des projections déterminant la probabilité que l'organisation parvienne aux résultats attendus d'ici à fin 2025. D'un point de vue géographique, l'évaluation a été menée à l'échelle mondiale, couvrant les trois niveaux de l'organisation dans tous les pays où l'UNICEF est présent, ainsi que les contributions des comités nationaux pour l'UNICEF. Bien qu'elle n'ait pas intégré d'évaluations régionales ou nationales approfondies, elle s'est appuyée sur des données régionales et nationales pour procéder à une analyse mondiale globale, et a tenu compte des données probantes issues de la synthèse des conclusions de l'évaluation mondiale et d'autres évaluations stratégiques. Sur le plan thématique, l'évaluation englobe toutes les activités réalisées par l'UNICEF au titre du Plan stratégique, tant en matière de contenu (groupes d'objectifs) que d'approche (stratégies de changement et catalyseurs), en mettant l'accent sur les éléments susceptibles d'avoir une influence déterminante sur le prochain Plan stratégique.

II. Méthodologie

A. Approche de l'évaluation et collecte des données

13. L'évaluation s'est servie des données quantitatives et qualitatives les plus pertinentes et les meilleures disponibles, et s'est appuyée sur une combinaison de techniques telles qu'une approche systémique pour analyser l'importance accordée par l'UNICEF au changement systémique, une approche axée sur l'utilisation pour formuler des recommandations utiles et concrètes en vue du prochain Plan stratégique, et une approche participative mobilisant diverses parties prenantes, par le biais d'organes consultatifs comme le Groupe consultatif des jeunes. Les enjeux transversaux tels que le genre, le handicap, les jeunes et les droits de l'enfant ont été intégrés en tant que thèmes centraux du début à la fin du processus.

14. Par ailleurs, quatre « approfondissements » thématiques ont été menés afin de mieux comprendre les leviers systémiques du changement : les données, les changements climatiques, les financements innovants et le changement systémique sous l'angle de la protection sociale. Pour apprécier l'atteinte des différents résultats, l'évaluation a utilisé une modélisation prévisionnelle fondée sur la méthode statistique de la régression linéaire, afin d'examiner les progrès accomplis au niveau des produits et des résultats par rapport aux objectifs visés pour 2025 et de prédire les résultats futurs de l'UNICEF en ce qui concerne les principaux indicateurs.

15. L'évaluation a également eu recours à d'autres méthodes, à savoir :

- Examen documentaire : plus de 200 documents internes et externes ont été analysés ;
- Entretiens avec les parties prenantes : 144 entretiens semi-structurés ont été menés avec des parties prenantes internes et externes ;
- Enquêtes en ligne : deux instruments distincts ont été utilisés, l'un pour solliciter le point de vue et les observations des bureaux de pays (taux de réponse de 93 %), et l'autre pour les comités nationaux pour l'UNICEF (taux de réponse de 72 %).

16. Des parties prenantes très diverses ont été consultées pour les besoins de l'évaluation : membres de la direction de l'UNICEF, représentants des pays, experts thématiques et partenaires extérieurs tels que les comités nationaux pour l'UNICEF, les États membres, les partenaires de financement, les organisations de la société civile, d'autres organismes des Nations Unies, des jeunes et des leaders d'opinion du monde entier.

17. Les données ont été étudiées grâce à des méthodes d'analyse descriptive, de contenu, quantitative et comparative, selon les cas. Des outils informatiques de pointe (intelligence artificielle) ont été utilisés pour identifier les principaux thèmes à partir des données anonymisées tirées des entretiens et des enquêtes. Les données issues des différentes sources ont été systématiquement recoupées afin de garantir la fiabilité et la crédibilité de toutes les observations.

B. Limites et mesures d'atténuation

18. L'évaluation présente plusieurs limites. D'une part, les délais très courts ont restreint l'analyse des enjeux transversaux et réduit la portée des approfondissements et du suivi. D'autre part, les projections concernant les progrès à espérer pour les principaux indicateurs de performance ont pâti de la faible disponibilité des données (seulement deux ou trois points de données disponibles pour la plupart des indicateurs). Enfin, comme indiqué précédemment, la nécessité d'entreprendre cette évaluation au cours de la troisième année d'un plan sur quatre ans afin que les résultats puissent servir à la planification de la période quadriennale suivante a forcément limité l'exercice aux trois premières années de données. Ces problèmes ont été partiellement atténués par une analyse rigoureuse des données, des techniques d'analyse créatives (notamment la prévision fondée sur la régression), une attention prioritaire accordée aux principaux éléments d'évaluation, et un recoupement des sources de données afin de garantir la fiabilité et la profondeur des analyses. Toutes ces mesures ont permis de mener à bien l'évaluation dans les délais prévus, et ce malgré les contraintes.

III. Observations

A. Qualité du plan et processus

19. **Le Plan stratégique vise à orienter les efforts de l'organisation aux niveaux mondial et régional, en proposant une vision commune et des cadres de planification et d'exécution cohérents.** Il aide le siège et les bureaux régionaux à aligner leurs priorités sur les objectifs de l'organisation, et contribue ainsi à harmoniser la qualité des programmes entre les différentes régions. Le Plan présente le contenu (groupes d'objectifs) et l'approche (stratégies de changement et catalyseurs) de la stratégie institutionnelle de l'UNICEF, à la fois pour les modèles de programmation sectoriels et fondés sur le cycle de vie. Cette intégration permet une certaine flexibilité pour répondre aux besoins spécifiques tout en maintenant l'alignement sur les objectifs généraux. Le Plan s'est également avéré utile dans le cadre du plaidoyer et de la communication externe, pour faciliter les discussions avec les donateurs et inscrire les priorités relatives aux enfants dans les cadres de planification des Nations Unies. Malgré des difficultés liées à sa complexité, il a facilité le leadership de l'UNICEF dans le cadre de la coopération mondiale dans des domaines tels que les programmes en faveur des adolescents et le développement du capital humain, témoignant de son utilité en tant qu'outil stratégique de haut niveau.

20. **Au niveau des pays, le Plan stratégique est communément utilisé pour définir les priorités, orienter le plaidoyer et aligner les programmes sur les objectifs mondiaux.** Les bureaux de pays déclarent utiliser le cadre de résultats du Plan à des fins de planification, de suivi et d'établissement de rapports, mais aussi pour mobiliser les parties prenantes. Le Plan facilite la mobilisation de ressources et cadre bien avec les structures sectorielles nationales dans de nombreux contextes, en particulier pour les bureaux qui travaillent avec des gouvernements structurés de façon similaire aux groupes d'objectifs énoncés dans le Plan. Cette flexibilité permet aux bureaux de pays d'adapter les orientations de façon à répondre aux besoins locaux tout en maintenant l'alignement avec les objectifs généraux de l'organisation, de sorte que le Plan est utile dans des contextes très divers.

21. **Cependant, la mise en œuvre du Plan stratégique se heurte à des difficultés à l'échelle nationale en raison de décalages structurels et de contraintes budgétaires.** Le Plan stratégique couvre un cycle de quatre ans, alors que les programmes de pays fonctionnent généralement sur un cycle de cinq ans, ce qui complique la planification à long terme. Les déficits de ressources, en particulier dans les petits bureaux de pays, limitent la capacité à aligner les initiatives locales sur les priorités mondiales définies dans le Plan. En outre, ces dernières font parfois concurrence aux besoins locaux, surtout dans les situations de crise où les priorités nationales et les problèmes immédiats priment sur le reste. Cela crée un décalage entre l'intention stratégique du Plan et son application pratique, et réduit son impact dans les contextes de restrictions budgétaires.

22. **Bien que le Plan permette une certaine flexibilité pour ce qui est de l'adaptation au contexte, sa conception peut créer des cloisonnements peu propices à une programmation intégrée.** Les groupes d'objectifs sectoriels sont efficaces pour répondre à des besoins spécifiques, mais limitent les approches globales face à des questions complexes comme le développement de la petite enfance ou l'action climatique, qui exigent une collaboration intersectorielle. Pour les bureaux de pays qui utilisent d'autres cadres, notamment la programmation fondée sur le cycle de vie, les groupes d'objectifs s'avèrent moins pertinents. Le personnel a exprimé le besoin d'une approche plus intégrée qui fasse le lien entre les différents secteurs afin de mettre en place des solutions holistiques en phase avec la nature multidimensionnelle des problèmes rencontrés par les enfants et leurs communautés.

23. Les programmes transversaux menés dans le cadre du Plan stratégique ont connu une réussite variable, la meilleure intégration étant observée dans les domaines les mieux établis tels que l'égalité des genres et le développement de la petite enfance. Ces programmes peuvent en effet compter sur des cadres déjà en place, des ressources dédiées et une redevabilité organisationnelle. Les domaines plus récents, notamment les programmes urbains ou consacrés aux migrations, se heurtent à des difficultés plus importantes, faute de ressources et d'un soutien institutionnel suffisant. Une intégration réussie nécessite non seulement des cadres clairs, mais aussi des capacités et des ressources appropriées pour assurer la continuité de la mise en œuvre. Sans cela, les programmes transversaux risquent de ne plus être considérés comme prioritaires, en particulier dans les contextes où les décisions sont dictées par les besoins locaux immédiats et les restrictions budgétaires.

24. Des progrès sont observés dans les neuf stratégies de changement de l'UNICEF, mais ceux-ci sont très variables du point de vue de la portée, du soutien et du potentiel de transformation, et l'on déplore d'importantes lacunes dans la mise en œuvre et la mesure des indicateurs. Le renforcement des systèmes est une priorité, mais la fourniture de services est souvent financée au détriment des changements systémiques. Les activités de plaidoyer et de communication se sont développées, mais sont confrontées à des restrictions budgétaires, tandis que les stratégies relatives aux données améliorent la contribution aux indicateurs des objectifs de développement durable, mais en l'absence d'un cadre unifié, certains outils tels que les enquêtes en grappes à indicateurs multiples (MICS) sont sous-utilisés. La transformation numérique et l'innovation font face à des obstacles culturels et liés aux infrastructures, et la programmation transformatrice en matière de genre enregistre des progrès modestes en raison de contraintes structurelles et de financement. La mise en œuvre est également compliquée par des variations contextuelles, notamment la réussite inégale de l'intégration du lien entre action humanitaire et développement selon les régions. Le manque d'uniformité des mesures et les disparités de ressources empêchent d'évaluer l'impact collectif, ce qui met en évidence l'importance d'un renforcement des cadres, d'un investissement soutenu et d'une redevabilité plus claire afin de tirer pleinement parti de ces stratégies en faveur d'un changement systémique.

25. Les efforts déployés par l'UNICEF pour mobiliser les financements et les partenariats ont montré un important potentiel de changement systémique, mais de nombreuses initiatives fructueuses échappent au cadre officiel d'établissement de rapports du Plan stratégique. Des stratégies telles que le financement innovant en faveur des enfants commencent déjà à porter leurs fruits, comme on le voit avec l'Initiative pour l'indépendance vaccinale et le Fonds relais UNICEF-États-Unis, qui ont amélioré la disponibilité de produits de santé essentiels, notamment des vaccins. Le soutien de l'UNICEF aux financements publics en faveur des enfants a renforcé les systèmes de finances publiques ainsi que l'efficacité budgétaire du secteur social dans de nombreux pays. Les partenariats stratégiques avec les institutions financières internationales et les organismes des Nations Unies ont favorisé un impact accru, comme l'illustre la réforme des finances publiques obtenue grâce à une campagne de plaidoyer au Monténégro. Si ces initiatives montrent bien la capacité de l'UNICEF à opérer des changements systémiques, leur visibilité limitée dans les rapports officiels souligne la nécessité d'une meilleure intégration dans le Plan stratégique afin de les aligner au mieux sur les objectifs de l'organisation.

26. La mise en œuvre du Plan stratégique est ralentie par des orientations insuffisantes, des priorités peu claires et un manque de soutien stratégique. Les mécanismes permettant de mettre en place des changements systémiques, notamment la programmation axée sur le lien entre action humanitaire et développement, sont

trop peu développés, ce qui engendre des problèmes d'efficacité. Par ailleurs, l'absence de cadre d'établissement des coûts entrave un alignement clair des ressources sur les objectifs stratégiques, ce qui empêche de définir efficacement les priorités. L'absence d'orientations opérationnelles claires pour les domaines émergents comme l'action climatique ou la participation des jeunes complique encore davantage la mise en œuvre. Bien que le Plan propose des orientations de haut niveau, son application est entravée par ces lacunes, ce qui empêche l'obtention de résultats homogènes dans les différents contextes.

27. En résumé, le Plan stratégique est un excellent cadre de haut niveau, qui apporte de la cohérence et fournit des orientations aux échelles mondiale et régionale, et permet une certaine flexibilité pour procéder à des adaptations locales. Cependant, sa complexité, les restrictions budgétaires et le manque d'orientations opérationnelles compliquent sérieusement sa mise en œuvre au niveau des pays. Bien que le Plan favorise l'alignement sur les objectifs globaux de l'UNICEF, son application pratique est souvent limitée par des priorités concurrentes, des ressources insuffisantes et des mécanismes mal définis pour l'intégration des programmes. Les points forts du Plan en ce qui concerne le plaidoyer, les orientations programmatiques et l'alignement thématique sont en partie neutralisés par des faiblesses en ce qui concerne l'affectation des ressources, l'établissement de priorités et la clarté opérationnelle, ce qui met en évidence la nécessité d'apporter des améliorations afin de renforcer l'impact du Plan à tous les niveaux de l'organisation.

B. Progrès accomplis et perspectives d'atteinte des résultats attendus d'ici à fin 2025

28. Pour bien appréhender les progrès réalisés dans le cadre du Plan stratégique de l'UNICEF, il est indispensable d'opérer une distinction claire entre les indicateurs de produits et de résultats. Les indicateurs de produits mesurent les résultats immédiats, à court terme, notamment la fourniture de services (nombre d'enfants ayant reçu du matériel pédagogique dans le cadre des programmes financés par l'UNICEF, par exemple) ou les activités de renforcement des systèmes (nombre de pays ayant mis en œuvre des mesures en faveur de la participation et de l'engagement civique des enfants et des adolescents, par exemple). Quant aux indicateurs de résultats, ils évaluent les changements systémiques à plus long terme, tels que l'amélioration des taux d'alphabétisation nationaux ou la réduction des taux d'abandon scolaire. Les indicateurs de produits sont généralement communiqués par les bureaux de l'UNICEF eux-mêmes, tandis que les indicateurs de résultats s'appuient sur diverses sources de données externes⁵.

29. Le Plan stratégique de l'UNICEF pour 2022-2025 enregistre d'importants progrès au niveau des produits. En effet, plus de 60 % des indicateurs de produits répartis sur l'ensemble des groupes d'objectifs⁶ atteignent ou dépassent d'ores et déjà

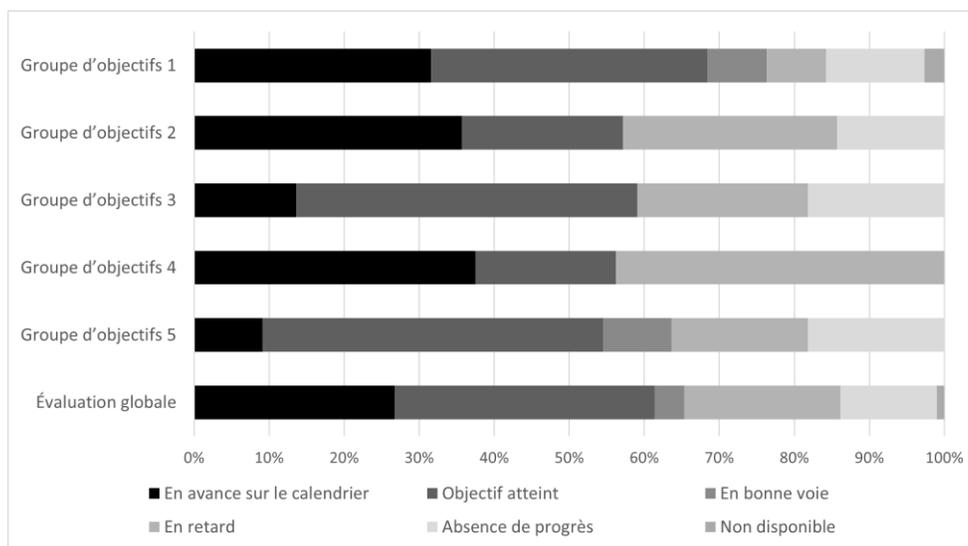
⁵ Cela dit, certains indicateurs de produits directement communiqués par les bureaux de pays s'appuient également sur des sources de données nationales, telles que les systèmes d'information sanitaire des districts.

⁶ Le Groupe d'objectifs 1 (Chaque enfant survit et s'épanouit) vise à faire en sorte que tous les enfants aient accès aux services de santé essentiels, à une alimentation nutritive et à des programmes de développement de la petite enfance afin de pouvoir réaliser leur plein potentiel. Le Groupe d'objectifs 2 (Chaque enfant apprend) veille à la qualité de l'éducation et au développement des compétences de tous les enfants afin de les préparer pour l'avenir. Le Groupe d'objectifs 3 (Chaque enfant est protégé contre la violence et l'exploitation) consiste à protéger les enfants des mauvais traitements, de la maltraitance et de l'exploitation. Le Groupe d'objectifs 4 (Chaque enfant vit dans un environnement propre et sûr) vise à garantir l'accès à l'eau potable, à l'assainissement, à l'hygiène et à la résilience climatique afin de promouvoir la santé et le bien-être des enfants. Le Groupe d'objectifs 5 (Chaque enfant a accès à une protection sociale inclusive et vit à l'abri de la pauvreté) favorise la réduction des inégalités en luttant

les cibles prévues pour 2025 (voir la figure II ci-dessous). Cette réussite s'explique en grande partie par les bons résultats concernant la prestation de services, favorisés par les vastes capacités de l'UNICEF en matière d'achat et d'approvisionnement. En revanche, les produits liés au renforcement des systèmes, essentiel aux changements systémiques, accusent un certain retard dans les groupes d'objectifs 2, 3 et 4. La transition vers la mise à profit des programmes pour obtenir des résultats à plus grande échelle s'opère peu à peu, mais les progrès restent inégaux entre les divers groupes d'objectifs, en raison de capacités variables et de problèmes différents (préférence des donateurs pour la fourniture de services à court terme au détriment des réformes systémiques à plus long terme, par exemple).

Figure II.

Progrès des indicateurs de produits dans la réalisation des objectifs de 2025 par Groupe d'objectifs



Source : Analyse de l'équipe d'évaluation à partir de données compilées par la Division des données, de l'analytique, de la planification et du suivi.

30. **Au niveau des réalisations, en revanche, les progrès sont loin d'être suffisants, puisqu'à peine 24 % des indicateurs devraient atteindre les objectifs de 2025, ce qui témoigne du retard pris concernant les changements systémiques et les résultats à long terme.** Parmi les difficultés rencontrées, on peut citer le court-termisme des horizons de programmation ainsi que le manque de collaboration intersectorielle et de capacité d'absorption des approches systémiques par les gouvernements. Dans certains cas, les indicateurs de résultats ne disposent pas de données suffisantes, en particulier dans les groupes d'objectifs 4 et 5, dans lesquels l'actualisation irrégulière des sources externes telles que les enquêtes MICS complique les mesures.

31. **Les données et les pratiques de définition d'objectifs mettent en évidence la nécessité de revoir les ambitions à la hausse et d'améliorer le suivi des progrès afin de favoriser les changements systémiques.** Fin 2023, plus d'un tiers des indicateurs de produits avaient déjà atteint les objectifs fixés pour fin 2025, ce qui peut laisser penser que ces objectifs avaient été fixés de manière trop prudente et pas forcément adaptée à l'ampleur des priorités mondiales. D'importantes lacunes en matière de données, en particulier pour les indicateurs des objectifs de développement durable relatifs aux enfants (pauvreté des enfants, notamment), empêchent d'évaluer

contre la pauvreté, l'exclusion sociale et la discrimination pour permettre aux enfants les plus marginalisés de s'épanouir.

en détail les progrès réalisés et d'orienter les interventions futures. Pour remédier à ces problèmes, l'UNICEF s'attache actuellement à améliorer ses capacités en matière d'analyse de données et à utiliser de nouveaux outils pour renforcer le lien entre le suivi du Plan stratégique, les objectifs de changement systémique et les objectifs de développement durable.

32. L'UNICEF a sensiblement amélioré le suivi de son Plan stratégique grâce au système des indicateurs de base normalisés, qui accroît la qualité des données et permet une automatisation en temps réel par le biais de son tableau de bord. Cependant, le grand nombre d'indicateurs (329 en 2023) et la complexité de certains besoins en données sont source d'importants problèmes, en particulier pour les bureaux de pays qui doivent établir des rapports dans des délais serrés et composer avec des ressources limitées. Bien que ces améliorations visent à faciliter les processus, la charge opérationnelle reste considérable pour le personnel et la complexité des indicateurs peut nuire à la clarté de la communication, en particulier lorsque celle-ci s'adresse à des acteurs extérieurs à l'UNICEF. Les efforts continuellement déployés pour équilibrer la quantité et la complexité des indicateurs et normaliser les approches entre les différents groupes d'objectifs témoignent d'une détermination à résoudre ces problèmes.

33. L'importance accrue accordée par le Plan stratégique au renforcement des systèmes transparait dans le fait que 47 % des indicateurs de produits définis pour les groupes d'objectifs mesurent des résultats liés aux programmes de renforcement des systèmes, ce qui montre bien la volonté de l'UNICEF de produire des effets plus durables et à plus grande échelle pour les enfants. Bien que cette évolution soit à saluer, la complexité de ces indicateurs souligne la nécessité de poursuivre le renforcement des capacités et d'améliorer l'harmonisation entre les régions et les bureaux. Les innovations à l'échelle régionale ou nationale, notamment les tableaux de bord sur mesure et les données des enquêtes MICS, complètent le suivi institutionnel, mais révèlent également un manque de cohérence et d'uniformité. Les difficultés de financement des enquêtes MICS et les décalages entre les contextes régionaux et les cadres institutionnels mettent en relief la nécessité d'une intégration et d'un soutien accrus afin de tirer pleinement parti des données pour favoriser des changements systémiques.

C. Facteurs influençant les progrès dans la réalisation des résultats

34. Le Plan stratégique de l'UNICEF identifie cinq catalyseurs susceptibles d'accroître les performances de l'organisation : une mobilisation accélérée des ressources, un personnel et une culture dynamiques et inclusifs, un modèle de fonctionnement souple et réactif, la communication interne stratégique et la participation du personnel, et enfin la décentralisation et l'autonomisation de la gouvernance et de la prise de décisions. Si ces catalyseurs sont pertinents d'un point de vue stratégique et ont la cote auprès des bureaux de pays, leur mise en œuvre a été hétérogène en raison des différences de cadres stratégiques, de ressources et d'adaptabilité aux particularités locales. La mobilisation des ressources a fortement progressé, notamment grâce à une stratégie dédiée et à des mécanismes de financement innovants. Le dynamisme et l'inclusivité de la culture institutionnelle enregistrent également des progrès modérés malgré l'absence de stratégie de mise en œuvre cohérente entre les différents contextes. D'autres catalyseurs, notamment la souplesse du modèle de fonctionnement et la communication stratégique, ont été mis en œuvre de manière fragmentée, avec une application hétérogène d'une région à l'autre faute d'orientations institutionnelles suffisantes.

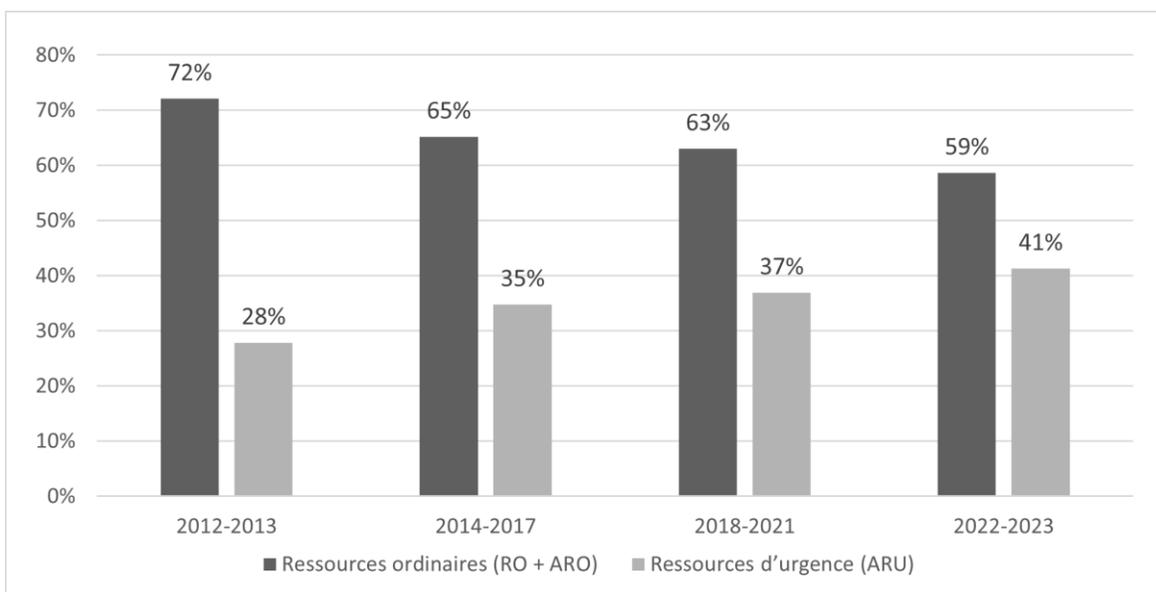
35. Les efforts déployés pour renforcer la flexibilité et l'inclusivité de l'UNICEF n'ont pas été vains, mais d'importantes difficultés persistent.

L'efficacité opérationnelle est limitée par le manque d'expertise, la rigidité des structures de personnel et les processus bureaucratiques. Des obstacles à la collaboration intersectorielle et une redevabilité inégale continuent d'entraver les progrès, de même que des facteurs culturels tels que la réticence à établir des priorités et le cloisonnement des interventions. Des initiatives prometteuses comme l'examen du modèle de fonctionnement et les équipes techniques mondiales offrent des perspectives d'amélioration de la souplesse organisationnelle et du partage d'expertise technique. Certaines adaptations, notamment l'approche décentralisée adoptée en Afghanistan, témoignent de la possibilité de mieux répondre à l'évolution des besoins et des crises, mais le déploiement de ces modèles exige un engagement soutenu et des orientations claires.

36. La structure de financement de l'UNICEF est à la fois un atout et une contrainte pour atteindre les objectifs du Plan stratégique. Bien que les revenus de l'organisation aient atteint au total 8,92 milliards de dollars des États-Unis en 2023, 82 % de ces financements étaient préaffectés, d'où une flexibilité très limitée pour répondre aux besoins émergents et procéder à des investissements stratégiques dans les domaines sous-financés. Les ressources ordinaires ont diminué pour s'établir à 18 % des revenus, loin derrière l'objectif de 30 %, ce qui a restreint la capacité de l'UNICEF à impulser des changements systémiques à long terme. Le financement de l'action humanitaire s'est accru en réponse à la multiplication des besoins d'urgence, mais les objectifs de développement risquent d'en faire les frais (voir la figure III ci-dessous). Les financements thématiques, qui offrent une certaine flexibilité programmatique, sont au point mort et ont enregistré une baisse brutale en 2023 en raison de la diminution des contributions destinées à l'Ukraine.

Figure III.

Tendances des dépenses de développement et des dépenses d'urgence au cours des différentes périodes couvertes par les plans stratégiques, de 2012 à 2023



Source : Cube d'analyse du Plan stratégique de l'UNICEF (RO : ressources ordinaires, non affectées ; ARO : autres ressources [ordinaires], affectées à des fins spécifiques ; ARU : autres ressources [d'urgence], affectées aux besoins liés aux interventions d'urgence).

37. L'organisation a eu recours à des stratégies d'adaptation et à des mécanismes de financement innovants pour tenter de résoudre ces problèmes de financement. Les engagements de financement pluriannuels affichent une croissance modeste, ce qui permet d'accroître la stabilité durant les crises prolongées. Les fonds thématiques flexibles propres aux différents pays, en hausse de 118 % en 2023,

permettent une adaptabilité essentielle pour répondre aux besoins programmatiques, tandis que des outils innovants tels que l'assurance paramétrique contribuent à atténuer les risques associés aux catastrophes climatiques. Par ailleurs, la coopération accrue de l'UNICEF avec les institutions financières internationales a généré 756 millions de dollars des États-Unis en 2023. Néanmoins, il faudra impérativement poursuivre le plaidoyer en faveur de financements plus souples, renforcer les capacités internes de financement innovant et aligner prudemment les priorités des donateurs sur les objectifs à long terme en matière de droits de l'enfant pour tirer pleinement parti de ces approches.

38. La capacité de l'UNICEF à obtenir des résultats durables pour les enfants reste influencée par des facteurs mondiaux externes qui créent un environnement complexe et en constante évolution. L'instabilité géopolitique, les pressions économiques, les crises climatiques et les changements technologiques rapides convergent pour provoquer des situations d'urgence multidimensionnelles qui touchent les enfants de façon disproportionnée. Ce contexte de « polycrise » met à rude épreuve la capacité de l'UNICEF à concilier les interventions humanitaires immédiates et les objectifs de développement à long terme. La hausse de la pauvreté des enfants, l'évolution des préférences des donateurs et le rétrécissement de l'espace civique aggravent la situation, et les rapides progrès technologiques présentent à la fois des opportunités et des risques. Pour remédier à ces tendances interdépendantes, il convient d'adopter des stratégies adaptatives, de trouver des mécanismes de financement innovants, et de plaider pour des financements pluriannuels affectés aux ressources ordinaires et aux fonds thématiques.

39. Face à ces défis, l'UNICEF consolide activement ses opérations de façon à conserver sa pertinence et sa souplesse. Ses efforts portent sur l'intégration du lien entre action humanitaire et développement dans les programmes, le renforcement des partenariats avec les institutions financières internationales et la mise à profit de la priorité accordée à l'action climatique à l'échelle mondiale. Des innovations technologiques telles que l'intelligence artificielle sont à l'étude afin d'améliorer l'efficacité, et le plaidoyer pour des financements souples et une coopération multilatérale conserve une place essentielle. Le renforcement des capacités locales et de la collaboration intergouvernementale joue également un rôle indispensable pour produire un impact durable, de même que l'utilisation du leadership de l'UNICEF dans les cadres mondiaux de promotion des droits de l'enfant du système de développement des Nations Unies et les partenariats tels que le Fonds vert pour le climat.

IV. Conclusions et perspectives

40. Les conclusions établissent une passerelle essentielle entre la synthèse des informations tirées des résultats de l'évaluation et la mise en lumière des thèmes généraux des progrès réalisés par l'UNICEF dans le cadre de son Plan stratégique pour 2022-2025. De manière générale, elles montrent que si le Plan stratégique propose une vision ambitieuse du changement systémique, il comporte également de sérieuses failles en ce qui concerne la mise en œuvre, la redevabilité et la cohérence opérationnelle. L'UNICEF rencontre des difficultés persistantes pour obtenir des résultats du point de vue des réalisations, concilier les priorités mondiales et les besoins locaux, et surmonter les contraintes culturelles et financières. En identifiant les principales possibilités de changement, les conclusions traduisent ces enseignements en recommandations concrètes et montrent la voie à suivre pour renforcer l'impact de l'UNICEF et orienter les améliorations futures.

41. Le Plan stratégique définit une vision ambitieuse, mais des failles persistent dans sa mise en œuvre. Le Plan stratégique 2022-2025 propose des pistes de

changement systémique ambitieuses et pertinentes, qui témoignent de l'adaptabilité de l'UNICEF tout en révélant des possibilités de renforcer les structures de soutien à la mise en œuvre. Il marque une nette évolution dans la réflexion stratégique de l'UNICEF, puisqu'il met l'accent sur les réalisations et les changements systémiques et comporte des nouveautés, telles que la mise à l'échelle des programmes transversaux et l'importance accrue accordée au renforcement des systèmes. Son cadre détaillé répond au mandat global de l'UNICEF tout en maintenant une cohérence institutionnelle, ce qui constitue une réussite notable pour une organisation aussi vaste et complexe que l'UNICEF. Cependant, la structure complexe du Plan et le chevauchement de certains éléments engendrent des problèmes d'établissement de priorités. Il pourrait par conséquent être bénéfique que les futurs plans stratégiques adoptent une structure plus simple et s'attachent à doter l'organisation des capacités nécessaires pour mettre en œuvre les mesures prévues, tout en conservant la vision ambitieuse du changement définie dans le Plan actuel.

42. Des difficultés persistent à la fois en matière de mesure et d'atteinte des résultats du point de vue des réalisations. L'UNICEF s'est montré très efficace pour ce qui est d'obtenir des résultats immédiats pour les enfants (au niveau des produits), mais reste confronté à des obstacles persistants concernant les progrès au niveau des réalisations, ce qui suggère à la fois des difficultés de mesure et de mise en œuvre. Le fait que l'organisation ait réussi à atteindre voire à dépasser la plupart des cibles relatives aux produits témoigne de son efficacité constante à obtenir des résultats directs en faveur des enfants. Cette note positive est toutefois modérée par des objectifs trop prudents et d'importantes lacunes dans l'atteinte des réalisations prévues, et ce dans tous les groupes d'objectifs. Malgré certaines améliorations, le cadre de résultats et le système de suivi de l'organisation continuent de poser des problèmes aux bureaux régionaux et de pays chargés de générer des données probantes pertinentes afin de faciliter et d'influencer la prise de décisions. La complexité du suivi, due à la multiplicité des indicateurs relatifs au développement et à l'action humanitaire, ainsi qu'aux délais très serrés pour établir les rapports, engendre d'importants coûts de transaction pour les bureaux de pays. Ces difficultés sont aggravées par la brièveté du cycle de planification stratégique, qui contraint à examiner les résultats avant la fin de la mise en œuvre. Les progrès réalisés dans l'amélioration des outils et des systèmes de suivi au niveau du siège et au niveau régional sont manifestes, mais il convient de mettre davantage l'accent sur la promotion des innovations afin de mieux harmoniser et compléter les efforts déployés aux différents niveaux de l'organisation.

43. Il faut redoubler d'efforts pour aligner le modèle opérationnel de l'UNICEF sur ses objectifs stratégiques et remédier aux problèmes existants. L'UNICEF reste confronté à la difficulté de trouver un équilibre entre, d'une part, les atouts que constituent sa structure décentralisée et sa culture institutionnelle et, d'autre part, la nécessité de définir une orientation stratégique cohérente et de moderniser ses opérations, et doit donc impérativement transformer son modèle de fonctionnement. La structure décentralisée de l'UNICEF et la capacité de l'organisation à s'adapter à différents contextes sont des atouts essentiels, qui permettent aux bureaux de pays d'adapter les cadres mondiaux aux priorités locales tout en favorisant l'inclusivité et en renforçant la redevabilité. Toutefois, le Plan stratégique perd souvent son efficacité à l'échelle nationale, où des facteurs contextuels et les restrictions budgétaires prennent le pas sur les priorités stratégiques. La capacité de l'organisation à s'attaquer à des enjeux complexes tels que les changements climatiques et le renforcement des systèmes est alors entravée par des aspects culturels comme la prise de décisions consensuelles et la réticence à établir des priorités, mais également par des difficultés liées au personnel (manque d'expertise, lourdeur bureaucratique des processus de recrutement et sous-utilisation des agents nationaux). Pour combler le fossé entre son

ambition stratégique et la réalité opérationnelle, l'UNICEF doit concilier décentralisation et cohérence accrue, accélérer les réformes culturelles et relatives aux ressources humaines, et s'assurer que son modèle de fonctionnement favorise à la fois l'efficacité et le bien-être du personnel.

44. Le leadership de l'UNICEF en matière de connaissances peut être mis à profit plus efficacement pour amplifier l'impact de l'organisation (et de ses partenaires) en vue d'améliorer la vie des enfants. L'UNICEF conserve une position unique et incontournable de chef de file mondial en matière de connaissances sur les enfants. Cependant, la possibilité d'étendre l'influence de l'organisation grâce aux données, aux travaux de recherche et aux évaluations est limitée par des obstacles internes. L'UNICEF est la principale source de données et d'études sur les enfants à l'échelle mondiale et a maintes fois démontré sa capacité à utiliser ce savoir pour améliorer la vie des enfants. Les investissements engagés par l'organisation dans la collecte de données, la recherche et la production de données probantes grâce aux évaluations ont créé des biens publics mondiaux particulièrement utiles, et l'UNICEF a le potentiel nécessaire pour impulser le changement grâce à ce leadership. Ce potentiel est toutefois affaibli par la culture institutionnelle, le manque de capacités et le cloisonnement des opérations. L'UNICEF pourrait accroître son impact en s'appuyant sur ses forces existantes et en accordant une meilleure place à l'utilisation des données, aux recherches de pointe et à l'évaluation. L'Équipe chargée des données et de l'analytique ayant été transférée à côté du Centre mondial de la recherche et de la prospective – UNICEF Innocenti, l'organisation a également la possibilité de produire des analyses prospectives fiables et de relever avec souplesse des défis mondiaux de plus en plus complexes.

45. Le manque de ressources limite considérablement la capacité de l'UNICEF à opérer des changements systémiques pour les enfants dans les deux domaines de son mandat. Si l'organisation parvient globalement à maintenir ses niveaux de financement dans un contexte difficile, la prédominance croissante des financements humanitaires préaffectés et la diminution des ressources ordinaires compliquent sérieusement l'accomplissement du double mandat de l'UNICEF. L'organisation a fait preuve de résilience en maintenant ses niveaux de financement et d'innovation, en trouvant de nouvelles approches de financement, en développant les partenariats avec les institutions financières internationales et en mettant à l'essai de nouveaux mécanismes de financement. Toutefois, la multiplication et l'intensification des crises humanitaires ont sensiblement augmenté les dépenses humanitaires par rapport aux dépenses de développement, ce qui soulève des inquiétudes quant à la capacité de l'organisation à déployer des solutions de développement durables. La préaffectation de la majeure partie des contributions et la baisse des ressources ordinaires brident fortement les investissements de l'UNICEF dans des changements systémiques à long terme. Cette situation reflète les difficultés rencontrées par le système de développement des Nations Unies dans son ensemble, mais s'avère particulièrement problématique pour l'UNICEF en raison de son double mandat. Elle montre qu'il faudrait imaginer de nouvelles approches de financement mieux à même de favoriser l'obtention de résultats à la fois dans le cadre des interventions humanitaires (court terme) et dans celui du développement durable.

46. L'UNICEF possède des atouts uniques, mais doit composer avec d'importantes tensions stratégiques. L'organisation a démontré sa faculté à s'adapter aux crises, ce qui la place en bonne position pour s'attaquer aux problèmes mondiaux émergents. Toutefois, compte tenu de la complexité croissante des situations qu'elle doit gérer à l'échelle mondiale, elle est confrontée à de fortes tensions stratégiques. L'UNICEF a fait preuve d'une capacité remarquable à répondre à plusieurs crises simultanées sans pour autant perdre de vue ses objectifs de développement à long terme. Le double mandat de l'UNICEF (qui allie action

humanitaire et développement), son envergure mondiale et son expertise technique constituent des avantages uniques pour relever des défis complexes. Cependant, la convergence des multiples crises mondiales et des menaces qu'elles représentent pour les droits de l'enfant impose de faire évoluer l'approche stratégique de l'UNICEF, car l'organisation doit résoudre des tensions fondamentales entre des demandes concurrentes. Pour ce faire, elle doit notamment aborder de façon plus explicite les tensions stratégiques existantes, en montrant qu'elle obtient des résultats à grande échelle tout en atteignant les populations les plus marginalisées, en conciliant les demandes croissantes d'intervention humanitaire avec des investissements soutenus dans le développement à long terme, et en trouvant le bon équilibre entre la cohérence stratégique à l'échelle mondiale et l'adaptation aux contextes locaux. Par ailleurs, une meilleure intégration des nouvelles priorités, telles que la lutte contre les changements climatiques et l'amélioration du modèle de fonctionnement de l'organisation, à la fois au service des interventions d'urgence et des changements systémiques, sera nécessaire pour permettre à l'UNICEF de maximiser son impact dans un environnement mondial de plus en plus complexe.

V. Recommandations

47. À partir de ces observations et de ces conclusions, l'évaluation propose sept recommandations formulées et validées en étroite collaboration avec les principales parties prenantes internes et externes. Ces recommandations sont les suivantes :

48. **Recommandation 1 : Les droits de l'enfant devraient constituer un cadre général plus explicite pour le prochain Plan stratégique de l'UNICEF et un principe non négociable pour les décisions prises durant sa conception et sa mise en œuvre.** La Convention relative aux droits de l'enfant reste un texte fondateur pour le mandat de protection des droits de l'enfant de l'UNICEF, en particulier face aux crises mondiales qui portent atteinte à ces droits. Les parties prenantes estiment que l'UNICEF doit de toute urgence faire de ces droits une priorité manifeste de son Plan stratégique, en intégrant explicitement les principes de la Convention et en les utilisant pour aider les détenteurs d'obligations à s'acquitter de leurs responsabilités, et en reconnaissant les enfants et les jeunes comme des détenteurs de droits ayant leur mot à dire dans l'élaboration de tous les programmes. La promotion des droits doit être une priorité clairement énoncée et non implicite, de façon à relever les défis les plus urgents et à accomplir efficacement le mandat de l'UNICEF.

49. Chaque Groupe d'objectifs du Plan stratégique devrait cibler expressément les enfants les plus discriminés, les présenter comme des détenteurs de droits, adopter un langage fondé sur les droits et intégrer la question du bien-être. Le Plan stratégique devrait insister sur le fait que les droits de l'enfant constituent le fondement de toutes les stratégies de changement et de tous les programmes transversaux, et stipuler que la réalisation de ces droits est une responsabilité qui incombe à l'ensemble du personnel. Le Plan doit aussi reconnaître que la participation et la mobilisation concrètes des enfants et des jeunes font partie de leurs droits, et intégrer ce principe dans son élaboration ainsi que dans tous les programmes. Par ailleurs, la Convention relative aux droits de l'enfant devrait figurer de façon plus visible dans les schémas synthétiques afin de mettre en avant le leadership de l'UNICEF dans la promotion explicite des droits de l'enfant (priorité majeure ; nécessitera des ressources humaines [temps de travail et personnel qualifié]).

50. **Recommandation 2 : L'UNICEF devrait renforcer l'impact transformateur de son Plan stratégique en mobilisant davantage les parties prenantes dans sa conception, en déployant des approches de programmation intégrée, et en apportant un soutien suffisant aux programmes transversaux et aux stratégies de changement.** Le Plan stratégique 2022-2025 entend impulser des changements

systémiques (au niveau des réalisations), mais a du mal à produire un impact transformateur. Les enseignements tirés de l'étude d'évaluabilité et de l'évaluation formative du positionnement de l'UNICEF dans la mise en œuvre du Plan stratégique 2022-2025 mettent en évidence la nécessité d'améliorer les approches multisectorielles et de mettre l'accent sur le renforcement des systèmes pour faire valoir pleinement les droits des enfants. Pour obtenir des résultats durables, il est capital de trouver un équilibre entre l'approche de mise en œuvre (programmes transversaux, stratégies de changement et catalyseurs) et les groupes d'objectifs. Il est essentiel de clarifier les définitions et les indicateurs, d'opérer un recentrage stratégique et de disposer de ressources suffisantes pour les programmes transversaux et les stratégies de changement. Le renforcement de la redevabilité pour garantir un impact transformateur passe également par une coopération plus étroite avec les partenaires et les jeunes lors de la phase de conception du Plan stratégique.

51. L'UNICEF devrait solliciter diverses parties prenantes, en particulier les jeunes, les comités nationaux et la société civile, afin d'améliorer la planification stratégique et les processus de redevabilité. L'organisation devrait s'appuyer sur des approches de programmation intersectorielles et multisectorielles assorties d'indicateurs de résultats clairs. En outre, la priorité devrait être donnée aux programmes transversaux et aux stratégies de changement de grande envergure et favorisant l'intégration, ainsi qu'aux investissements dans des stratégies transformatrices et fondées sur les droits, capables d'engendrer un impact organisationnel et programmatique important (priorité élevée ; nécessitera des ressources humaines [temps de travail] et la réaffectation de certaines ressources financières afin d'investir dans les stratégies de changement).

52. Recommandation 3 : L'UNICEF devrait définir une série de priorités dans son Plan stratégique, préciser les ressources nécessaires pour y répondre, et intensifier la mobilisation des ressources et les financements innovants, afin d'accroître le financement global en faveur des enfants et d'obtenir des fonds plus flexibles pour mettre en œuvre le Plan stratégique. L'UNICEF déplore des progrès limités dans la réalisation des objectifs de développement durable ainsi que la dégradation des mesures de protection des droits de l'enfant dans un contexte de restrictions budgétaires, et pointe un besoin urgent d'établir des priorités. L'accent doit être mis sur les priorités mondiales susceptibles de produire un impact transformateur pour les enfants, en tirant parti de l'avantage comparatif de l'UNICEF, et en s'appuyant sur des approches multisectorielles qui favorisent l'équité et l'égalité des genres pour les enfants marginalisés. Cependant, l'absence de plan chiffré empêche d'établir efficacement l'ordre des priorités et d'inciter les donateurs à financer les ressources ordinaires. Face à ces contraintes financières, l'UNICEF doit adopter des stratégies de financement innovantes, développer les partenariats et promouvoir des mécanismes de financement souples pour les initiatives destinées aux enfants.

53. Pour accélérer et intensifier les changements systémiques dans le contexte actuel de manque de ressources, l'UNICEF devrait se concentrer sur un petit nombre de priorités mondiales qui favorisent l'intégration multisectorielle, assorties d'objectifs clairs tels que l'élimination de la pauvreté des enfants et le développement de la petite enfance. Ces priorités doivent impérativement être chiffrées, afin de convaincre les États Membres de les financer, et s'aligner sur les objectifs stratégiques. Des mécanismes de financement éprouvés dans les secteurs public et privé doivent être déployés afin d'accroître la flexibilité des financements, de garantir leur pérennité, et de rétablir un équilibre entre le financement de l'action humanitaire et celui du développement. Les financements innovants doivent devenir une véritable priorité pour l'organisation, en mettant à profit de nouveaux partenariats et de nouveaux instruments pour mobiliser des ressources en dehors des sources de financement

directes de l'UNICEF tout en obtenant des fonds pour l'organisation elle-même. Le Conseil d'administration doit être incité à explorer d'autres pistes de financement innovantes, et des systèmes de gestion des risques doivent être mis en place afin de remédier aux difficultés éventuelles (priorité élevée ; nécessitera des ressources humaines [temps de travail] ainsi que des ressources financières).

54. Recommandation 4 : L'UNICEF devrait plaider pour un allongement du cycle de planification stratégique dans l'ensemble du système des Nations Unies tout en renforçant les approches de mise en œuvre qui s'adaptent au contexte des différents pays. Le cycle de planification actuel, d'une durée de quatre ans, limite la capacité de l'UNICEF à opérer des changements systémiques à long terme. Les cadres de planification et de mise en œuvre n'ont pas la flexibilité nécessaire pour s'adapter à la situation des différents pays sans perdre leur cohérence stratégique. L'évaluation préconise des modèles de mise en œuvre différenciés, accompagnés de solides mécanismes de redevabilité et d'examen fondés sur des données probantes, afin de concilier cohérence mondiale et prise en compte des particularités locales grâce à des typologies de pays claires et à des approches adaptables.

55. L'UNICEF doit renforcer la planification adaptative en plaidant, au sein du système des Nations Unies, pour un allongement des cycles de planification, par exemple un Plan stratégique sur cinq ans (soit jusqu'à 2030), une simplification du cadre de résultats grâce à une réduction du nombre d'indicateurs, et la mise en place d'un processus d'examen qui se prête aux adaptations, comportant, par exemple, des évaluations annuelles fondées sur des données probantes et un cadre d'examen à mi-parcours pour orienter les décisions stratégiques et s'assurer que les mesures restent en phase avec les évolutions mondiales. La création de modèles de mise en œuvre différenciés doit identifier les différentes typologies de pays (en situation de crise humanitaire, en transition, à revenu intermédiaire ou à revenu élevé) susceptibles d'influencer les stratégies programmatiques. L'UNICEF doit en outre renforcer la redevabilité en mettant au point des indicateurs pour mesurer l'efficacité de la mise en œuvre dans divers contextes, ainsi que des mécanismes d'établissement de rapports qui garantissent une cohérence mondiale tout en facilitant l'adaptation aux particularités locales (priorité majeure ; nécessitera des ressources humaines [temps de travail] et des ressources financières [renforcement des capacités du personnel, des systèmes et des boucles de rétroaction]).

56. Recommandation 5 : L'UNICEF devrait utiliser son prochain Plan stratégique pour faire du lien entre action humanitaire et développement un élément fondamental de son modèle de fonctionnement plutôt qu'une approche de programmation distincte. L'organisation a réalisé d'importants progrès dans l'intégration des programmes humanitaires, de consolidation de la paix et de développement, comme en témoigne son Plan stratégique 2022-2025. Elle a notamment fusionné ses efforts humanitaires et de développement dans le cadre des groupes d'objectifs, aligné ses indicateurs de suivi sur les Principaux engagements pour les enfants dans l'action humanitaire, et mis en avant l'approche consistant à établir un lien entre l'action humanitaire et le développement. Un clivage demeure cependant entre les programmes humanitaires et de développement, car les structures de financement des donateurs externes et les perceptions du personnel interne limitent cette approche aux crises humanitaires et aux équipes d'urgence. Pour mettre pleinement à profit le potentiel que présenterait l'intégration de ces domaines, l'UNICEF doit résoudre ces difficultés et encourager une approche unifiée des droits de l'enfant, de l'action humanitaire, du développement, de la consolidation de la paix et de la résilience.

57. Afin de renforcer l'intégration de l'action humanitaire dans toutes les composantes du Plan stratégique, l'UNICEF doit instaurer une cohérence entre les

principes de consolidation de la paix, de résilience, d'action humanitaire et de développement, notamment dans le cadre des programmes de préparation menés dans les contextes fragiles et de développement, de façon à favoriser l'interconnexion et à éviter les approches cloisonnées. Il est essentiel de traiter le lien entre action humanitaire et développement comme un principe de fonctionnement fondamental, et cela nécessite de disposer de capacités dédiées au siège et au niveau régional, mais également de proposer des formations ciblées au personnel à tous les niveaux afin de rapprocher efficacement les efforts humanitaires et de développement. Il faut par ailleurs mettre en place un cadre de redevabilité clair et définir des résultats mesurables afin que l'action humanitaire soit « l'affaire de tous », en intégrant par exemple un catalyseur relatif aux responsabilités de la direction à l'égard de ces principes dans tous les contextes (priorité majeure ; nécessitera des ressources humaines [temps de travail] et des ressources financières [renforcement des capacités du personnel]).

58. Recommandation 6 : Le prochain Plan stratégique devrait accorder une place prépondérante à l'action climatique, élément essentiel du mandat et des activités de l'UNICEF, et mobiliser des partenariats, des structures organisationnelles et des ressources en conséquence. Les changements climatiques accroissent les risques auxquels sont exposés les enfants, exacerbent leurs vulnérabilités, et mettent en péril leurs droits et leur bien-être. Le climat figure dans le Plan stratégique 2022-2025 sous forme de thème transversal et de domaine de résultats du Groupe d'objectifs 4, mais ce positionnement limite son importance stratégique et son intégration. L'accréditation de l'UNICEF par le Fonds vert pour le climat et la prise de conscience grandissante de l'impact des changements climatiques sur les enfants sont l'occasion de renforcer le leadership de l'organisation en matière d'action climatique. Toutefois, pour mettre à profit ces possibilités, l'UNICEF doit clairement définir son avantage comparatif afin d'éviter les doubles emplois dans un environnement concurrentiel.

59. L'UNICEF devrait donc présenter l'action climatique soit comme un objectif à part entière, soit comme une priorité globale, et préciser en quoi consiste son avantage comparatif. Il est indispensable de renforcer les capacités à élaborer des programmes d'action climatique en faveur des enfants, ce qui implique de nouer des partenariats avec des organisations dédiées au climat, de déployer des spécialistes du climat dans les bureaux régionaux et de pays, et de s'adapter à la multiplication des besoins humanitaires et des crises liées au climat. L'organisation devra impérativement tirer parti de l'accréditation du Fonds vert pour le climat et d'autres dispositifs de financement de l'action climatique afin d'obtenir des fonds pour des initiatives climatiques axées sur les enfants (priorité élevée ; nécessitera des ressources humaines [temps de travail] et des ressources financières [renforcement des capacités du personnel]).

60. Recommandation 7 : Le prochain Plan stratégique devrait présenter les données, les études, les évaluations et les connaissances de l'UNICEF comme des facteurs de changement stratégiques, favorisés par le renforcement des capacités de l'organisation à générer des informations et à exercer son influence. L'UNICEF possède un potentiel unique en tant que chef de file mondial des données sur les enfants, un atout essentiel pour opérer des changements et montrer l'exemple en matière de prise de décisions fondées sur des données probantes. Bien qu'elle produise d'importantes quantités de données, notamment par le biais des enquêtes MICS, l'organisation ne met pas pleinement à profit ces ressources pour accroître son influence stratégique. La réduction de la pauvreté des enfants, qui constitue l'un des principaux piliers du mandat de l'UNICEF, nécessite des investissements soutenus dans l'amélioration des données sur les disparités. Cependant, des difficultés internes, notamment liées à la culture institutionnelle, au

manque de capacités et au cloisonnement des opérations, empêchent de transformer ces données en informations concrètes et en solutions évolutives. L'organisation doit renforcer ces capacités afin de disposer de données probantes sur lesquelles appuyer son plaidoyer pour la réalisation des objectifs de développement durable relatifs aux enfants.

61. L'UNICEF devrait renforcer stratégiquement son utilisation des données en établissant un consensus institutionnel sur son rôle et son positionnement à l'égard des enquêtes MICS et d'autres produits de connaissances, même en l'absence de financement centralisé, mais aussi maximiser l'utilité de ces informations et s'appuyer sur la réussite des programmes fondés sur des données. Un partenariat officiel avec la Commission de la Banque mondiale sur la pauvreté dans le monde et l'Agence des États-Unis pour le développement international, qui supervise le programme des enquêtes démographiques et de santé, pourrait permettre de mieux cartographier la pauvreté des enfants et de mettre davantage à profit les enquêtes MICS. Un renforcement des capacités en science et analyse des données, en particulier dans les bureaux régionaux et de pays, consoliderait la position de l'organisation dans ce domaine et permettrait de créer des mécanismes mettant à profit l'expertise locale. Encourager la prise de décisions fondée sur des données probantes et le partage de connaissances passe également par des mesures d'incitation et des mécanismes de redevabilité. En interne, l'UNICEF devrait promouvoir la cohérence et l'efficacité par le biais d'accords entre les fonctions d'analyse de données, d'évaluation et de recherche, et utiliser leur expertise pour réaliser des progrès, améliorer les stratégies et combler les failles de son action en faveur des droits de l'enfant (priorité élevée ; nécessitera des ressources humaines [temps de travail] et des ressources financières [renforcement des capacités du personnel et financement dans le cadre d'un partenariat en matière de données]).

VI. Projet de décision

Le Conseil d'administration

1. *Prend note* de l'évaluation du Plan stratégique de l'UNICEF pour 2022-2025, de son résumé ([E/ICEF/2025/3](#)) et de la réponse de l'administration ([E/ICEF/2025/4](#)) ;
2. *Prend également note* de l'évaluation de la Politique et des Plans d'action de l'UNICEF en matière d'égalité des genres, de leur résumé ([E/ICEF/2025/5](#)) et de la réponse de l'administration ([E/ICEF/2025/6](#)).

Annexe

Évaluation du Plan stratégique de l'UNICEF pour 2022-2025

1. Faute de place, le rapport d'évaluation du Plan stratégique de l'UNICEF pour 2022-2025 ne figure pas dans la présente annexe.
 2. Ce rapport est disponible en anglais sur le site Internet du Bureau de l'évaluation de l'UNICEF, à l'adresse suivante :
<https://www.unicef.org/evaluation/documents/evaluation-unicef-strategic-plan-2022-2025>.
-