

Fonds des Nations Unies pour l'enfance
Conseil d'administration
Première session ordinaire de 2012
7-10 février 2012

L'éducation en situation d'urgence et lors de la transition au sortir d'une crise : évaluation globale* et réponses de la direction

Introduction

1. Le programme pour l'éducation en situation d'urgence et lors de la transition au sortir d'une crise a débuté en 2007 en tant que partenariat quadriennal (plus tard prorogé d'une cinquième année) entre l'UNICEF et le Gouvernement des Pays-Bas. L'objectif général du programme était de soutenir les pays faisant face à des situations d'urgence et à des transitions consécutives à une crise dans leurs efforts de création d'une voie viable pour un progrès durable vers une éducation de base de qualité pour tous. Le Gouvernement des Pays-Bas a versé une contribution de 201 millions de dollars, avec un appui supplémentaire de 5,76 millions de dollars fourni par la Commission européenne.

2. Près de 6 millions d'enfants par an ont pu ainsi bénéficier d'un accès direct à l'éducation ou d'une meilleure éducation, et 14 millions d'enfants de plus par an ont tiré des avantages indirects grâce à l'adoption au niveau national de pratiques optimales et de mécanismes de financement innovants. Nombre de ces enfants ont bénéficié d'un soutien pendant plusieurs années consécutives. Plus d'un demi-million d'enseignants ont suivi des formations et plus de 60 000 écoles et salles de classes ont été construites ou remises en état. Plus de sept millions de fournitures d'apprentissage ont été distribuées. Le programme a également contribué à l'élaboration de la politique nationale et à l'appui aux ministères de l'éducation dans la plupart des 42 pays participants.

3. Le programme pour l'éducation en situation d'urgence et lors de la transition au sortir d'une crise a servi de catalyseur pour le programme l'Éducation dans les situations d'urgence, en appuyant le développement, la normalisation et la professionnalisation des travaux réalisés sur le terrain, et en renforçant le rôle de l'UNICEF en tant que partenaire chef de file dans les contextes de l'éducation en situation d'urgence et lors de la transition après une crise. Le travail réalisé par

* Progress Evaluation of the UNICEF Education in Emergencies and Post-Crisis Transition Programme (EEPCT):
http://www.unicef.org/evaluation/files/EEPCT_Global_041311_USA-2010-008_FULL_Eval.pdf

l'UNICEF dans le secteur de l'éducation a bénéficié des leçons tirées du programme pour l'éducation en situation d'urgence et lors de la transition au sortir d'une crise, en apportant des améliorations à la stratégie, la conception et la gestion des programmes, ainsi qu'au suivi fondé sur les résultats.

Le processus d'évaluation

4. Deux grandes activités d'évaluation liées au programme pour l'éducation en situation d'urgence et lors de la transition au sortir d'une crise commanditées par le Bureau d'évaluation de l'UNICEF ont été réalisées par des consultants indépendants. La première a été l'Étude sur l'examen et l'évaluabilité des progrès (PRES), entreprise en 2009-2010, qui donne des informations sur la conception, la mise en œuvre et les recommandations préliminaires relatives à l'amélioration du programme. La deuxième a été l'Évaluation des progrès (PREV) pour faire le point sur les progrès réalisés face aux quatre buts du programme pour l'éducation en situation d'urgence et la transition au sortir d'une crise aux niveaux mondial, régional et national. L'évaluation, réalisée par le Groupe pour les enfants dans l'adversité de l'Université de Columbia entre juin et août 2010, a fait appel à tout un éventail de méthodes qualitatives et quantitatives.

5. Conformément à la politique d'évaluation de l'UNICEF, des mesures officielles de gestion ont été préparées par la direction et les cadres concernés suite aux conclusions et recommandations de l'étude sur l'Évaluation des progrès. Sur la base des recommandations de l'évaluation, et à la suite d'un examen attentif, un accord s'est dégagé sur un ensemble d'engagements visant à consolider la réalisation des objectifs du programme pour l'éducation en situation d'urgence et lors de la transition au sortir d'une crise. Ces engagements ont été mis en œuvre et les enseignements tirés de l'évaluation ont été intégrés de façon générale dans la programmation de l'éducation (voir les sections sur « l'utilisation » et « l'apprentissage à long terme » ci-dessous).

6. De façon générale, la Section éducation a accepté les conclusions de l'évaluation. Toutefois, des limites ont été relevées : par exemple, l'échantillon relativement petit du nombre de pays étudiés (6 sur 42). En outre, vu le temps qui s'est écoulé entre l'achèvement de l'évaluation et la présentation du rapport officiel, certaines recommandations étaient dépassées, compte tenu des enseignements tirés de la programmation et de l'attention accordée aux problèmes identifiés dans des études antérieures sur l'examen et l'évaluabilité des progrès.

Principales conclusions de l'évaluation des progrès

7. Deux grandes conclusions concernent la portée du programme et la démarche. L'évaluation a permis de noter le champ ambitieux de la proposition initiale du programme et l'imprécision de la description des résultats attendus. Cette démarche permettait un démarrage rapide du programme, même si elle en réduisait la cohérence et l'efficacité. La cohérence du programme pour l'éducation en situation d'urgence et lors de la transition au sortir d'une crise était également compromise par la tendance à utiliser davantage de ressources pour soutenir des programmes de pays existants que pour appuyer les objectifs d'ensemble du programme.

8. En même temps, l'évaluation a permis de reconnaître la tension inhérente entre les avantages à tirer de la souplesse du financement et la fidélité à un cadre de conception et de résultats rigide. L'évaluation a noté que les fonds pour l'éducation en situation d'urgence et lors de la transition au sortir d'une crise ont permis à l'UNICEF de travailler de façon souple, opportune et réactive avec les partenaires et les gouvernements afin de soutenir une intervention de qualité améliorée dans

l'éducation dans les situations d'urgence et lors de la transition après une crise (But 1). La souplesse du financement du programme pour l'éducation en situation d'urgence et lors de la transition au sortir d'une crise convenait bien au soutien d'éléments pédagogiques pour les situations dans lesquelles un financement prévisible pour l'éducation faisait défaut, et où la coordination entre acteurs – y compris les donateurs – était faible.

9. L'évaluation a permis de noter quelques conclusions spécifiques quant aux réalisations et aux défis :

(a) L'appui au système du groupe éducation à tous les niveaux a amélioré la coordination et la cohérence – éléments clés pour renforcer la résilience des activités d'éducation (But 2) dans le contexte des situations d'urgence et des transitions à l'issue d'une crise.

(b) Des progrès ont été obtenus dans la majorité des pays examinés pour accroître la contribution du secteur de l'éducation à une meilleure prévision, prévention et préparation aux situations d'urgences provoquées par les catastrophes naturelles et les conflits (But 3). Il s'agissait notamment de mesures pour améliorer la sécurité des écoles et des enfants, ainsi que d'autres initiatives politiques et bonnes pratiques prometteuses, bien que ces efforts n'aient pas fait l'objet d'un suivi suffisant.

(c) En ce qui concerne les politiques fondées sur des données factuelles, les stratégies efficaces et le financement adapté aux objectifs (But 4), l'évaluation n'a décelé que des progrès limités. Toutefois, le Fonds de financement commun du Libéria et le Fonds d'affectation spéciale pour l'éducation au Zimbabwe sont apparus comme de solides exemples de « mécanismes de financement adaptés aux objectifs. » Même si on peut émettre des réserves quant à l'efficacité de la gestion du Fonds de financement commun et sur la portée limitée du Fonds d'affectation spéciale pour l'éducation, ils représentent des expériences précieuses et innovantes face à des défis de financement dans les contextes de transition au sortir d'une crise et de conflit.

(d) L'évaluation a fourni des exemples de bonnes pratiques liées à des thèmes transversaux, tels que le respect de la démarche fondée sur les droits, mettant en lumière les succès remportés par l'UNICEF dans le rétablissement des droits des enfants et l'intégration de la participation dans son intervention. Toutefois, dans les six pays examinés par l'étude, les programmes ne mettaient pas suffisamment l'accent sur la participation des enfants, et l'intégration de la dimension de l'égalité des sexes était inégale.

10. L'évaluation a également fait ressortir l'efficacité du financement du programme pour l'éducation en situation d'urgence et lors de la transition au sortir d'une crise concernant le renforcement des partenariats mondiaux existants, tels que le module de l'Éducation du Comité permanent interorganisations, le Réseau interinstitutionnel pour l'éducation dans les situations d'urgence, et la Stratégie internationale de prévention des catastrophes, qui améliorent fortement les résultats du secteur aux niveaux mondial, régional, et national.

Utilisation des résultats de l'évaluation

11. Même si l'Évaluation des progrès a permis de noter des progrès vers la réalisation de chacun des quatre buts du programme, elle a aussi identifié des domaines spécifiques exigeant

des mesures pour assurer la cohérence du programme et une orientation vers les résultats. Les mesures prises pour répondre aux principales recommandations incluent :

(a) *Utilisation efficace et optimale des fonds* : un processus de répartition des fonds à plusieurs étapes a été appliqué en 2010 et en 2011 pour que les activités du programme soient mieux alignées sur les quatre buts du programme pour l'éducation en situation d'urgence et lors de la transition au sortir d'une crise.

(b) *Qualité du suivi et des rapports établis* : le cadre de résultats original a été révisé pour mettre l'accent sur un ensemble d'indicateurs clés de processus, de produits et de résultats afin de guider l'établissement de rapports annuels au cours des deux dernières années du programme.

(c) *Renforcement des capacités pour le programme Éducation dans les situations d'urgence*. Des investissements importants ont été consentis pour la formation à l'Éducation dans les situations d'urgence dans toutes les régions. La stratégie de renforcement des capacités a été délibérément choisie pour englober l'ensemble des institutions plutôt que de s'adresser spécifiquement à chaque institution (profitant ainsi à tous les pays pouvant être exposés à des situations d'urgence) et a atteint près de 5 000 personnes : membres du personnel de l'UNICEF, partenaires et fonctionnaires.

(d) *Rapports plus précis et plus critiques sur les résultats et analyses des problèmes d'exécution et des résultats du programme*. Le personnel de communication du programme pour l'éducation en situation d'urgence et lors de la transition au sortir d'une crise a renforcé les activités de sensibilisation et a préparé quatre dossiers pour les médias, portant sur des initiatives telles que la transition à la suite du conflit en Sierra Leone et la lutte contre les inondations au Pakistan. Les rapports annuels ont comporté de meilleures analyses sur les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre.

Apprentissage et action à plus long terme

12. L'Évaluation des progrès et l'Étude sur l'examen et l'évaluabilité des progrès ont fourni des orientations spécifiques pour l'élaboration d'un nouveau programme d'éducation et de consolidation de la paix axé sur la résilience, la sécurité et le rôle de l'éducation dans des processus plus larges de consolidation de la paix, avec un soutien continu du Gouvernement des Pays-Bas en tant que suivi au programme pour l'éducation en situation d'urgence et lors de la transition au sortir d'une crise. Ainsi, le nouveau programme porte sur cinq résultats clés, avec des indicateurs de résultats spécifiques, permettant la mise au point d'interventions spécifiques à chaque pays, et l'établissement de rapports. Le programme cible un ensemble plus limité de pays, avec des domaines d'action séparés sur la collecte de données, la production de connaissances et les activités de plaidoyer.

13. Les enseignements tirés du programme et des évaluations contribuent au travail réalisé par l'UNICEF dans le domaine de l'éducation au-delà des situations d'urgence et des crises. Les démarches concernant tant les processus que la programmation pour les initiatives en cours ont ainsi été renforcées et ces enseignements sont utilisés dans les travaux futurs sur l'éducation de base privilégiant l'équité et la durabilité. Les exemples concrets incluent la poursuite des travaux dans les divers secteurs de l'UNICEF à toutes les étapes de la programmation, un lancement rapide du

processus d'évaluabilité pour étayer la planification, et la nécessité de disposer de suffisamment de personnel pour la gestion du programme, y compris le suivi et l'évaluation. Les initiatives stratégiques qui ont tiré parti du programme pour l'éducation en situation d'urgence et la transition au sortir d'une crise sont notamment : la stratégie d'équité de l'UNICEF, l'Initiative mondiale sur les enfants non scolarisés, l'adaptation de la démarche des écoles amies des enfants, et la consolidation et l'incorporation des leçons liées à l'éducation et à la réduction des risques de catastrophes. Le programme a eu un effet plus catalyseur sur le rôle de l'UNICEF dans le Partenariat mondial pour l'éducation et l'élaboration de politique en amont en général – en utilisant des stratégies, au sein du programme pour l'éducation en situation d'urgence et lors de la transition au sortir d'une crise dans les plans de secteur et la mise en œuvre, en encourageant la planification des situations d'urgence et des imprévus, et en fournissant des informations en retour en temps réel pour des discussions au niveau mondial sur la mise en œuvre dans les pays confrontés à des conditions difficiles.

Conclusion

14. L'Évaluation des progrès, tout en signalant des faiblesses dans les aspects opérationnels et l'inégalité des progrès vers la réalisation des objectifs, a également permis de constater que le programme pour l'éducation en situation d'urgence et la transition au sortir d'une crise a renforcé les travaux de l'UNICEF dans le domaine de l'éducation lors des situations d'urgence, avec des résultats notables aux niveaux mondial, régional et national, en apportant des avantages significatifs à des millions d'enfants, souvent les plus défavorisés. Néanmoins, l'expérience du programme pour l'éducation en situation d'urgence et lors de la transition au sortir d'une crise a mis en relief l'immensité et la complexité des défis à relever; elle a souligné à quel point un engagement continu et des ressources accrues étaient nécessaire pour soutenir l'éducation lors des situations d'urgence et dans les contextes de conflit, de façon à ce que l'éducation puisse jouer un rôle fondamental dans la reprise et la reconstruction.

15. Le programme pour l'éducation en situation d'urgence et lors de la transition au sortir d'une crise a démontré qu'il fallait approfondir l'étude des problèmes pour mieux les comprendre et préciser les concepts et les démarches. L'étude bibliographique achevée récemment et les études de cas sur l'éducation et la consolidation de la paix démontrent que de telles recherches peuvent améliorer la compréhension et la conceptualisation, de façon à ce que les programmes futurs puissent être planifiés et élaborés à l'intérieur d'un cadre solide et sur la base de données empiriques.
