

Distr. générale
12 décembre 2022
Français
Original : anglais
Anglais, français et espagnol
seulement

Pour information

Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration

Première session ordinaire de 2023

7-10 février 2023

Point 6 a) de l'ordre du jour provisoire*

Exposé sur l'action humanitaire de l'UNICEF

Résumé

Le présent rapport propose un exposé sur l'action humanitaire du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). Le contexte mondial se caractérise actuellement par une recrudescence des menaces qui pèsent sur les enfants. En tant que principal organisme multilatéral de protection des droits de l'enfant, l'UNICEF a pour mission de collaborer étroitement avec les gouvernements, les communautés et les familles en vue d'atténuer ces risques et d'apporter une réponse efficace aux préjudices subis.

Le présent rapport aborde les différentes priorités stratégiques qui permettront de répondre aux besoins des enfants et de leurs familles dans les situations humanitaires, et de faire face à ce contexte de recrudescence des risques. Il fait le point sur les progrès réalisés au regard des recommandations de l'Examen de l'action humanitaire, un outil essentiel destiné à favoriser les processus de transformation et conçu pour renforcer l'action humanitaire de l'UNICEF sous tous ses aspects. Ces recommandations visent notamment à s'assurer que le personnel est correctement affecté, pourvu des compétences adéquates – y compris en matière de leadership – et assigné au bon endroit, au bon moment. Parmi les autres thèmes qu'elles abordent, on peut également citer : les investissements récents en faveur des outils de préparation et d'analyse des risques permettant de mieux anticiper les situations d'urgence à venir ; l'adaptation de l'aide aux particularités locales ; et les partenariats.

* E/ICEF/2023/1.

I. Vue d'ensemble

1. La période actuelle se caractérise par une aggravation des risques auxquels sont exposés les enfants. Cette évolution peut être attribuée aux conséquences durables de la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) et d'autres urgences de santé publique, au changement climatique, aux bouleversements politiques et sociaux, ou encore, pour nombre de familles parmi les plus vulnérables, à la combinaison de ces différentes menaces avec d'autres risques aux effets multiplicateurs. Cette situation est exacerbée par les chocs économiques, les restrictions budgétaires et leur corollaire : une incapacité des ménages à acheter les produits de base et une demande croissante en matière de continuité des services essentiels. Dans ces circonstances, l'UNICEF a travaillé en étroite collaboration avec ses partenaires afin de mieux anticiper les besoins des enfants et des familles. Pour ce faire, l'organisation a notamment mis au point des outils destinés à mieux identifier les vulnérabilités propres aux enfants et à mieux planifier les interventions humanitaires présentant un caractère vital – en un mot, à mieux se préparer.

2. L'UNICEF a renforcé ses activités d'analyse des risques et de préparation aux interventions, tant à l'échelle institutionnelle et interorganisations qu'au niveau des différents domaines programmatiques et transversaux. On peut notamment citer l'utilisation généralisée de l'outil Horizon Scan de l'UNICEF, l'ajustement de l'Indice des risques climatiques pour les enfants en vue de mieux refléter la situation locale (et pas seulement nationale), ainsi qu'une révision du mécanisme de classification de sévérité EAH (eau, assainissement et hygiène) destinée à mieux cibler l'aide et à favoriser l'accès des enfants et des familles à une eau salubre et à des installations d'assainissement adéquates. Dans un cas précis, celui de l'épidémie de maladie à virus Ebola déclarée en octobre 2022 en Ouganda, le recours à l'analyse critique et aux différents instruments d'analyse (combinés à une approche « sans regret¹ ») a permis à l'UNICEF de mieux préparer le pays et ses voisins au risque de propagation de l'épidémie.

3. Au même moment, le déclenchement d'une crise alimentaire liée à une combinaison de facteurs – conflit, sécheresse d'origine climatique et conséquences socioéconomiques de la pandémie de COVID-19 – a conduit l'UNICEF à lancer le plan d'accélération de l'initiative « Mettre fin à l'émaciation » au mois de septembre 2022, afin de lutter contre les décès d'enfants dus à l'émaciation dans les 15 pays concernés. Au niveau interorganisations, l'UNICEF travaille au renforcement des activités de préparation et d'intervention en matière de nutrition grâce à des forums essentiels tels que le groupe thématique mondial sur la nutrition (cluster mondial Nutrition), dont l'UNICEF est chef de file.

4. Chaque année, l'UNICEF traite plus d'une centaine d'urgences de santé publique. Afin de mieux structurer son approche et d'éclairer ses activités de préparation, l'organisation travaille actuellement à l'élaboration d'une position et d'un plan d'action stratégique à l'échelle mondiale en matière de préparation et de riposte à ce type d'urgence. Cette stratégie entend renforcer l'architecture mondiale de la santé et compléter le travail de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS). Les deux organismes procèdent actuellement à la signature d'un nouveau protocole d'accord destiné à officialiser les différentes modalités de collaboration mises en place au cours des dernières années. Dans le même esprit, après un premier déploiement réussi au sein de dix pays d'accueil des réfugiés, le Plan d'action conjoint de l'UNICEF et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

¹ L'approche « sans regret » désigne un ensemble de préparatifs, de mesures préventives et d'interventions dont la mise en œuvre est fondée, indépendamment de la survenue effective des événements anticipés.

(HCR) pour les enfants réfugiés a donné lieu à l'élaboration d'un cadre de collaboration stratégique fondé sur une vision commune et adopté en 2022 par les deux organismes.

5. Pour connaître la situation actuelle de l'action humanitaire de l'UNICEF – et mesurer l'étendue de ses ambitions –, on se référera notamment à l'Examen de l'action humanitaire, un outil lancé en 2020 pour favoriser le changement dans toutes les composantes de l'écosystème humanitaire de l'organisation². Une grande partie des progrès mentionnés plus haut ont été favorisés par l'Examen de l'action humanitaire et ses 70 recommandations. Au mois de novembre 2022, 87 % de ces recommandations étaient déjà réalisées ou en cours d'application. D'importants progrès ont notamment pu être observés au regard des nombreuses recommandations visant à s'assurer que le personnel est correctement affecté, pourvu des compétences adéquates – y compris en matière de leadership – et assigné au bon endroit, au bon moment. La mise en œuvre de ces recommandations a notamment bénéficié de l'implication des organismes chefs de file dans les domaines concernés, ainsi que de la mobilisation de financements supplémentaires issus des fonds de l'UNICEF et d'autres sources.

6. Les fortes pressions qui s'exercent actuellement sur les droits de l'enfant et entravent leur réalisation ne feront que s'accroître. L'UNICEF poursuit ses efforts d'adaptation afin de se montrer à la hauteur du rôle de chef de file humanitaire qui lui incombe en ces temps troublés.

II. Introduction

7. Le contexte mondial actuel se caractérise par une recrudescence des risques auxquels sont exposés les enfants. Un milliard d'enfants vivent désormais dans une situation d'extrême vulnérabilité face à des aléas climatiques plus fréquents, plus intenses et plus destructeurs (notamment la pollution de l'air, les pénuries d'eau, les vagues de chaleur, les maladies vectorielles, les cyclones et les inondations fluviales et côtières)³.

8. Récemment, le Pakistan a donné un exemple particulièrement criant de la multiplication des urgences climatiques à travers le monde et de la façon dont elles exacerbent les vulnérabilités existantes et mettent en péril les vies humaines. En effet, le pays a subi des précipitations 2,9 fois supérieures à la moyenne nationale sur 30 ans et les inondations qui ont suivi ont laissé environ 20,6 millions de personnes, dont 9,6 millions d'enfants, dans une situation nécessitant une aide humanitaire. Ces besoins étaient supérieurs à ceux d'une population déjà extrêmement vulnérable. Au 2 septembre 2022, le Gouvernement du Pakistan avait déjà attribué le statut de « zone sinistrée »⁴ à 80 districts. Face à ces inondations d'une ampleur inédite, l'UNICEF est intervenu aux côtés de nombreux autres organismes et organisations pour répondre aux besoins des enfants à travers la mise en place d'un ensemble intégré de services présentant un caractère vital. L'organisation entend également renforcer les capacités nationales et infranationales du pays en matière de résilience au changement climatique et de préparation aux situations d'urgence dans tous les secteurs.

² Fonds des Nations Unies pour l'enfance, *Strengthening UNICEF's Humanitarian Action, The Humanitarian Review: Progress and implementation*, UNICEF, New York, 2020.

³ Fonds des Nations Unies pour l'enfance, *L'Année la plus froide du reste de leur vie : protéger les enfants des effets de plus en plus graves des vagues de chaleur*, UNICEF, New York, 2022.

⁴ Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires, *Pakistan: 2022 monsoon floods – Situation report No. 4 as of 2 September 2022*, OCHA, New York, OCHA, New York, 2 septembre 2022.

9. Les menaces qui pèsent sur le bien-être des enfants et des familles ne feront que s'accroître à mesure que les conséquences du changement climatique se manifesteront avec plus de force. La santé et la survie des enfants ne sont pas les seules à être en danger : leur développement et leur protection sont menacés eux aussi, avec pour conséquences des parcours scolaires largement compromis, des situations de déplacement de plus en plus dangereuses, ou encore des pénuries d'eau qui allongent les temps de trajet et multiplient les risques, en particulier pour les filles. En outre, les enfants exposés à d'autres crises humanitaires sont plus vulnérables face aux défis climatiques : pour eux, le changement climatique multiplie les menaces préexistantes. L'UNICEF continue de plaider et d'œuvrer aux côtés des gouvernements en faveur d'un processus de lutte contre le changement climatique visant à analyser ces facteurs de risque et leurs effets multiplicateurs, et à identifier des solutions programmatiques.

10. Parallèlement aux phénomènes décrits ci-dessus, on observe également une exacerbation des tensions géopolitiques, qui s'entremêlent aux difficultés économiques – quand elles ne les provoquent pas elles-mêmes. L'impact économique de la pandémie de COVID-19 enferme certaines populations dans le piège de la pauvreté et les empêche de subvenir aux besoins de leurs familles. Les conséquences de la guerre en Ukraine, en particulier, alimentent, pour ainsi dire, une « super crise », combinant problèmes de disponibilité et d'accessibilité de la nourriture et de l'énergie, et chocs économiques⁵. Les effets de cette « super crise » se répercutent ainsi sur le panier alimentaire de millions de personnes parmi les plus vulnérables au monde et contribuent à leur basculement dans l'extrême pauvreté et la faim⁶.

11. Dans ce contexte, l'UNICEF collabore avec les gouvernements, la société civile et les familles en vue de protéger la santé et le bien-être des enfants, conformément à la version révisée des Principaux engagements pour les enfants dans l'action humanitaire. Le plus souvent, ce travail commun consiste à mieux se préparer aux crises à venir. L'UNICEF s'efforce de renforcer sa capacité à identifier les risques auxquels sont exposés les enfants et leurs familles, et à accompagner les gouvernements et les partenaires dans leurs activités de préparation à l'atténuation de ces risques ou, le cas échéant, à la riposte. Le présent rapport propose une version actualisée des dernières grandes avancées réalisées par l'UNICEF sur ce point et dans d'autres domaines.

12. Pour une part, ces efforts s'inscrivent dans le cadre de l'Examen de l'action humanitaire, un outil destiné à favoriser le changement dans toutes les composantes de l'écosystème humanitaire de l'organisation. La mise en œuvre des 70 recommandations de l'Examen de l'action humanitaire permettra à l'UNICEF d'être mieux armé face aux enjeux actuels et de mieux se préparer aux défis à venir. Conformément à la décision 2022/10 du Conseil d'administration, le présent rapport propose un point d'étape concernant l'application de ces recommandations, ainsi qu'une présentation approfondie des progrès réalisés dans les domaines des ressources humaines, du leadership et de l'apprentissage, qui occupent une place centrale dans l'Examen de l'action humanitaire et jouent un rôle essentiel pour obtenir et pérenniser des résultats satisfaisants en faveur des enfants.

⁵ Comité permanent interorganisations, *The Global Humanitarian Impact of High Food, Fertilizer and Fuel Prices: Key messages*, CPI, Genève, novembre 2022.

⁶ Ibid.

III. Une approche multidimensionnelle de la préparation des crises

13. Afin de mieux s'adapter à la recrudescence des risques auxquels sont exposés les enfants, l'UNICEF investit dans l'instauration d'outils de préparation, d'analyse et de prise de décision qui joueront un rôle stratégique pour permettre à l'organisation de mieux appréhender la situation actuelle et les actions à mener avec les partenaires et les gouvernements. Il s'agit toujours de renforcer les efforts déployés au service des enfants et d'atténuer les effets les plus néfastes des préjudices qu'ils subissent.

A. Préparation : l'Indice des risques climatiques pour les enfants et l'outil Horizon Scan

14. Parmi ces différents instruments, on peut notamment citer les outils d'analyse des risques, d'anticipation et de préparation aux situations d'urgence. Au mois d'août 2021, l'UNICEF a lancé l'Indice des risques climatiques pour les enfants, un outil d'analyse géospatiale destiné à renforcer les activités de plaidoyer, de préparation et d'intervention. Son objectif consiste à exploiter les données recueillies en vue d'éclairer l'action des gouvernements et des décideurs, et de les inciter à : protéger les enfants contre les conséquences les plus néfastes de la crise climatique ; préparer les enfants aux mutations mondiales grâce à l'éducation, aux compétences vertes et à la participation active ; accorder la priorité aux enfants et à leurs besoins à travers le financement de l'action climatique ; mettre en œuvre des mesures d'atténuation des risques afin de prévenir les pires effets de la crise. En 2022, un projet pilote a été mis en place en vue d'adapter l'Indice des risques climatiques pour les enfants du niveau national au niveau local. L'objectif consistait à favoriser la prise en compte des risques dans les programmes et à faire en sorte que les zones les plus sensibles soient prioritaires dans la préparation aux situations d'urgence.

15. Dans le cadre de l'analyse des risques, l'UNICEF fait désormais meilleur usage des données collectées pour éclairer ses activités de préparation, en particulier dans le domaine des aléas climatiques et des épidémies. L'UNICEF a élargi son outil Horizon Scan (un processus destiné à identifier les risques émergents et à mobiliser les fonds et les activités de préparation correspondants au niveau des bureaux de pays) en vue d'étendre son usage à toute l'organisation. En plus de ses activités courantes de suivi des risques de santé publique (et de lancement d'alerte), l'UNICEF fait appel à de nouvelles technologies de cartographie dans le cadre de la gestion des risques de choléra et de maladie à virus Ebola. Ces nouveaux outils permettent à l'organisation d'identifier les régions les plus menacées ainsi que les zones les plus sensibles à d'autres types de vulnérabilités et de privations, et de mieux cibler ses investissements et son travail de préparation en conséquence. L'efficacité de ces instruments a été démontrée dans le cadre de la riposte régionale à la maladie à virus Ebola en Afrique de l'Est, où une épidémie s'est déclarée en octobre 2022. L'organisation a su tirer parti des données dont elle disposait en matière de déplacements de population, de catastrophes naturelles, de conflits, de malnutrition et d'infrastructures pour mieux cibler ses efforts de préparation dans les pays voisins de l'Ouganda, et ainsi garantir la réactivité de ses interventions en cas de scénario défavorable. Pour parvenir à ce résultat, l'UNICEF privilégie une approche « sans regret » de la préparation, fondée sur le prépositionnement des équipements nécessaires, le déploiement précoce du personnel, l'allocation de ressources internes et un suivi dynamique des risques.

16. Face au changement climatique et pour atténuer les risques croissants auxquels sont exposés les enfants, il convient d'investir dans la mise en œuvre de mesures d'anticipation. Ce type de mesures – l'élaboration d'interventions prédéfinies et

préfinancées, susceptibles d'être effectuées dans n'importe quel contexte et soumises à un facteur déclencheur fixé en amont – peut contribuer à rendre l'action humanitaire plus digne, à atténuer les effets néfastes des préjudices subis, à réduire le coût des interventions et à consolider les progrès déjà réalisés en matière de développement. Aux côtés de ses partenaires, l'UNICEF a pris part à plusieurs projets pilotes du Fonds central pour les interventions d'urgence, fondés sur la mise en place de mesures préventives. L'organisation a tiré des enseignements de ces diverses expériences et les met actuellement à profit à travers l'élaboration d'un cadre institutionnel au service des processus d'anticipation⁷.

B. Nutrition

17. En 2022, on a pu observer une recrudescence des risques sous diverses formes – insécurité et conflits, ralentissement économique, difficultés d'accès aux denrées alimentaires et augmentation des coûts liée à la guerre en Ukraine –, avec des conséquences désastreuses, notamment une augmentation significative des taux de sous-nutrition en Afrique subsaharienne et dans d'autres régions du monde. La crise alimentaire actuelle est également une crise de la protection⁸, avec une aggravation des risques de violences basées sur le genre, de rapports sexuels monnayés et d'exploitation sexuelle. Parmi les mécanismes d'adaptation les plus néfastes, on peut notamment citer les sauts de repas ou la réduction de leur apport nutritionnel, l'endettement excessif des familles, la vente de biens personnels, ainsi que la déscolarisation, le travail et le mariage des enfants. Tous ces phénomènes ont une incidence sur la santé et le bien-être des populations, en particulier des femmes et des filles.

18. Selon les estimations de l'UNICEF, la malnutrition aiguë affecte un nouvel enfant toutes les minutes depuis le début de l'année 2022. En 2021, l'UNICEF a soutenu le traitement de 5,4 millions d'enfants atteints de malnutrition aiguë dans plus de 70 pays. L'organisation estime qu'entre les mois de juillet 2022 et décembre 2023, plus de 10 millions d'enfants auront besoin d'un traitement dans les 15 pays les plus sévèrement touchés par la crise alimentaire et nutritionnelle, dont 10 pays d'Afrique subsaharienne⁹. Dans le même temps, le prix des traitements augmente : l'UNICEF estime qu'entre 2021 et fin 2022, le coût des aliments thérapeutiques prêts à l'emploi à destination de ces enfants a augmenté de 16 %.

19. Pour relever ce défi, l'UNICEF a lancé le plan d'accélération *No Time to Waste: early prevention, detection and treatment of child wasting in the most vulnerable countries to the global food and nutrition crisis* (Mettre fin à l'émaciation : prévention, détection et traitement précoces de l'émaciation chez les enfants dans les pays les plus exposés à la crise alimentaire et nutritionnelle mondiale), publié en septembre 2022. Ce plan permet à l'UNICEF de renforcer son soutien aux femmes et

⁷ Parmi les partenaires concernés, on peut notamment citer le Programme alimentaire mondial, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires.

⁸ Comité permanent interorganisations, *The Global Humanitarian Impact of High Food, Fertilizer and Fuel Prices: Key messages*, CPI, Genève, novembre 2022.

⁹ Les pays les plus touchés par la crise alimentaire et nutritionnelle sont les suivants : en Afrique subsaharienne, la République démocratique du Congo ; dans la Corne de l'Afrique, l'Éthiopie, le Kenya, la Somalie et le Soudan du Sud ; dans le centre du Sahel, le Burkina Faso, le Mali, le Niger, le Nigéria et le Tchad. Les autres pays touchés sont l'Afghanistan, Haïti, Madagascar, le Soudan et le Yémen. Source : Fonds des Nations Unies pour l'enfance, *No Time to Waste: Early prevention, detection and treatment of child wasting in the most vulnerable countries to the global food and nutrition crisis – UNICEF's Acceleration Plan 2022-2023*, UNICEF, New York, septembre 2022.

aux enfants dans les 15 pays les plus touchés par cette crise, avec pour objectif principal d'éviter les décès d'enfants dus à l'émaciation. L'organisation espère ainsi prévenir la sous-nutrition en fournissant des services essentiels à 12,2 millions d'enfants et 9,3 millions de femmes ; détecter et traiter l'émaciation en mettant en œuvre des mesures destinées à 4,5 millions d'enfants ; améliorer l'accès à une alimentation nutritive et à des services nutritionnels en instaurant un système de protection sociale ou d'aide en espèces au profit de 1,8 million d'enfants. Le plan préconise l'octroi de 1,2 milliard de dollars des États-Unis sur 12 mois (entre octobre 2022 et septembre 2023), destinés à s'assurer que les enfants vivant dans les contextes les plus fragiles survivent à la crise actuelle. Il permettra également de renforcer les liens entre action humanitaire et développement, d'accélérer le déploiement d'approches innovantes et simplifiées, et de soutenir la mise en œuvre du cadre de partenariat de l'UNICEF et du Programme alimentaire mondial (PAM) sur l'émaciation des enfants.

20. En outre, dans la perspective du suivi du Plan stratégique de l'UNICEF pour 2022-2025, l'UNICEF surveille le nombre de pays qui adoptent des approches simplifiées en matière de détection précoce et de traitement de l'émaciation chez les enfants. Cela permettra de savoir dans quels pays et à quel moment les programmes nationaux élargissent leur couverture pour inclure les enfants atteints d'émaciation modérée (autrement dit, de malnutrition aiguë modérée).

21. Au niveau interorganisations, le cluster mondial Nutrition dirigé par l'UNICEF a également fait des pays d'Afrique subsaharienne sa priorité absolue pour 2022, notamment en raison des phénomènes décrits plus haut ; tout au long de l'année, le cluster a plaidé pour une augmentation des investissements affectés à la prévention de la sous-nutrition et à la prise en charge des enfants concernés. Au mois de juin 2022, face à la multiplication et à la complexité croissante des demandes de soutien émanant des pays d'Afrique subsaharienne, l'UNICEF a décidé de déployer, à titre expérimental, l'équipe d'intervention rapide pour la coordination des clusters et la gestion de l'information directement au sein des bureaux régionaux de Dakar et de Nairobi. Cette approche a été couronnée de succès et l'UNICEF envisage sa pérennisation, afin de faire face à la persistance probable de la crise alimentaire en 2023.

22. Le cluster mondial Nutrition a également apporté son soutien aux efforts conjoints de l'UNICEF et du PAM pour déployer, au sein des 15 pays les plus touchés par l'insécurité alimentaire liée à la crise ukrainienne, leur plan de prévention de l'émaciation et de prise en charge des enfants affectés. Cette contribution financière inédite accordée aux deux organisations a pour objectif de les aider à répondre à des besoins particulièrement importants et constitue une occasion unique d'offrir de meilleures perspectives aux enfants atteints d'émaciation. L'UNICEF et le PAM pourront ainsi renforcer leurs accords de coopération stratégique, améliorer la coordination des achats et des livraisons de matériel, étendre la couverture des prestations de services et mettre en place des protocoles simplifiés et élargis permettant de cibler le plus grand nombre d'enfants et de mères possible parmi les populations les plus vulnérables.

C. Mécanisme de classification de sévérité EAH

23. Parmi les outils visant à éclairer la prise de décision en matière d'action humanitaire, citons également le mécanisme de classification de sévérité EAH, un instrument d'analyse des données qui contribue à l'identification des populations potentiellement exposées ou directement confrontées à des difficultés d'accès aux services EAH essentiels, et permet de mieux cibler les bénéficiaires des programmes correspondants. L'UNICEF a mis cet outil à l'essai en 2021 et 2022, et procède

actuellement à des ajustements, sur la base des enseignements tirés de la phase pilote et des contributions de 40 parties prenantes impliquées dans le secteur EAH aux niveaux national et mondial, et de divers spécialistes et professionnels de l'analyse des données. Cet outil fait l'objet d'un travail transversal, impliquant plusieurs divisions de l'UNICEF¹⁰, avec le soutien technique de l'université Tufts.

24. Une fois ajusté, le mécanisme permettra de classer les différentes zones géographiques en fonction de l'accès des populations aux infrastructures EAH, des vulnérabilités et des risques. Cette analyse sera également menée au niveau local, notamment pour des aléas tels que le changement climatique. Le mécanisme de classification de sévérité EAH permet de quantifier le nombre de personnes dans le besoin et exposées à des risques, et d'apporter un soutien ferme aux processus d'allocation des ressources et de plaider, en vue de favoriser le respect du droit des enfants et des familles à bénéficier d'une eau salubre et de services d'assainissement adéquats. Il permet également d'adopter une approche analytique commune, susceptible d'être utilisée à la fois dans les situations humanitaires et dans les contextes de développement, ce qui constitue une nouveauté dans le secteur EAH.

25. Pour une mise en œuvre réussie, il convient toutefois de surmonter certains obstacles, notamment la disponibilité de données de qualité caractérisées par un niveau de détail suffisant, un enjeu sur lequel travaille actuellement l'UNICEF, parallèlement à l'élaboration du mécanisme lui-même. Pour se montrer efficace à l'échelle nationale, le mécanisme de classification de sévérité EAH devra également bénéficier d'une couverture suffisante. Il aura donc besoin du soutien financier des donateurs.

D. Urgences de santé publique

26. La fréquence et la gravité des urgences de santé publique ne cessent d'augmenter¹¹, ce qui peut s'expliquer par des phénomènes tels que la mondialisation et la multiplication des déplacements de population, la croissance démographique, l'urbanisation, l'empiètement croissant de l'homme sur les habitats naturels, le changement climatique et les crises humanitaires prolongées.

27. À tout moment, l'UNICEF est impliqué dans de nombreuses activités de préparation et de riposte aux urgences de santé publique, à raison de plus de 100 interventions annuelles de lutte contre les épidémies. À l'heure actuelle, la communauté internationale est confrontée à trois urgences de santé publique d'ordre mondial : la pandémie de COVID-19, la variole du singe (*mpox*¹² en anglais) et les épidémies de poliomyélite. En outre, depuis le début de l'année 2022, 30 pays ont connu des épidémies de choléra, en particulier le Cameroun, Haïti, le Malawi, le Nigéria, la République démocratique du Congo, la Somalie et la République arabe syrienne. Les effets du choléra, maladie à laquelle les enfants sont particulièrement vulnérables, sont exacerbés par les crises humanitaires et les événements climatiques

¹⁰ L'équipe principale chargée de la classification de sévérité EAH est un partenariat inédit, rassemblant trois divisions de l'UNICEF : le Groupe des programmes (EAH), la Division des données, de l'analytique, de la planification et du suivi (Programme commun de suivi) et le Bureau des programmes d'urgence (cluster mondial sur l'EAH).

¹¹ Dans le présent rapport, une urgence de santé publique se définit comme un événement relevant de la santé publique dont l'ampleur, les caractéristiques temporelles et le caractère imprévisible menacent de mettre en défaut les capacités ordinaires des autorités compétentes et nécessitent une intervention d'urgence spécifique. Cette définition s'inspire de : Maddock, Jay E., « Preparing Public Health for the Unexpected », *American Journal of Public Health*, vol. 108, p. S348, 2018, doi:10.2105/AJPH.2018.304611.

¹² Voir : Organisation mondiale de la Santé, « WHO recommends new name for monkeypox disease », communiqué de presse du 28 novembre 2022. Disponible à l'adresse suivante : www.who.int/news/item/28-11-2022-who-recommends-new-name-for-monkeypox-disease.

en cours, qui impliquent des déplacements de population et la destruction des infrastructures EAH et de santé.

28. Plusieurs épidémies de maladie à virus Ebola ont également été signalées au cours de l'année 2022. En Ouganda, où une récente épidémie a fait l'objet d'une déclaration officielle de niveau 2 au mois d'octobre 2022, l'UNICEF a apporté son soutien à la stratégie de lutte contre le virus approuvée par les autorités nationales. Les principaux piliers de l'action de l'UNICEF sont : la communication pour le changement social et comportemental ; la prévention et la lutte contre les infections et l'EAH ; la gestion de la prise en charge (notamment en matière de nutrition, de protection de l'enfance, de santé mentale et de soutien psychosocial) ; la prévention et la lutte contre la violence basée sur le genre et contre l'exploitation et les abus sexuels. L'UNICEF soutient la continuité des services essentiels (tels que la santé et l'éducation) afin de prévenir et de traiter les impacts socioéconomiques de l'épidémie et d'en limiter les conséquences humaines. Pour enrayer la propagation de la maladie à virus Ebola, l'organisation a également pris part à des activités de préparation à l'échelle régionale, dans des pays tels que le Burundi, le Kenya, la République démocratique du Congo, la République-Unie de Tanzanie, le Rwanda et le Soudan du Sud.

29. En règle générale, les enfants sont touchés de manière disproportionnée par les événements relevant de la santé publique et les épidémies de maladies infectieuses demeurent l'une des principales causes de maladie et de décès évitables chez l'enfant et la femme. Les urgences de santé publique nécessitent une réponse à l'échelle de la société dans son ensemble. Face à ces urgences de santé publique, le succès des mesures adoptées dépend de leur capacité à prévenir l'urgence et, le cas échéant, à intervenir avant qu'elle n'entraîne une mortalité élevée et ne perturbe le bon fonctionnement de la société. Dans cette perspective, l'efficacité de la préparation et la mise en œuvre d'interventions rapides, fondées sur une approche « sans regret », jouent un rôle essentiel.

30. L'UNICEF intensifie l'appui apporté aux gouvernements et aux autres partenaires dans la préparation et la riposte aux urgences de santé publique, à la fois pour honorer un engagement stratégique (l'intégration de la prise en charge de ce type d'urgence à la version révisée des Principaux engagements pour les enfants dans l'action humanitaire et au Plan stratégique pour 2022-2025) et pour renforcer des partenariats indispensables à la mise en œuvre d'interventions proactives, efficaces et durables en matière de santé publique. À titre d'exemple, l'UNICEF et l'OMS finalisent actuellement un protocole d'accord destiné à institutionnaliser les différentes modalités de collaboration mises en place par les deux organismes au cours des dernières années et renforcées à l'occasion de la lutte contre la pandémie de COVID-19.

31. L'UNICEF fait également partie du Réseau mondial d'alerte et d'action en cas d'épidémie (GOARN). L'organisation participe activement aux principaux axes de travail du réseau et a mis au point un protocole pour le déploiement d'experts issus du GOARN dans les contextes d'urgence de santé publique. L'UNICEF a également mis ses capacités et son leadership au service de divers partenariats, notamment Go.Data (un outil d'investigation sur les épidémies et de collecte des données sur le terrain élaboré par l'OMS, en collaboration avec le GOARN), le Réseau d'analyse intégrée des épidémies et le service collectif. Le service collectif est un partenariat dirigé par la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, l'UNICEF, l'OMS et le GOARN, dont l'objectif consiste à renforcer la portée et la qualité des approches de participation communautaire, lesquelles jouent un rôle essentiel dans l'efficacité de la gestion des urgences de santé publique.

32. La protection du bien-être des enfants et le respect de leurs droits sont au cœur des efforts de l'UNICEF pour le renforcement de la préparation aux urgences de santé publique. C'est pourquoi l'organisation travaille à l'élaboration d'un plan d'action stratégique à l'échelle mondiale portant sur la préparation et la riposte aux urgences de santé publique, qui complétera l'action de l'OMS. Cette stratégie a pour objectif de renforcer l'architecture mondiale de la santé.

33. L'organisation a également fait appel aux conseils de spécialistes des urgences de santé publique et de la violence basée sur le genre pour l'élaboration d'un ensemble d'outils de prévention, d'atténuation et de prise en charge des violences basées sur le genre, destiné aux contextes d'urgence de santé publique. Cet ensemble d'outils comporte notamment les principales considérations à prendre en compte en matière de prévention, d'atténuation et de prise en charge des violences basées sur le genre dans les situations d'urgence de santé publique, une boîte à outils permettant d'accompagner la mise en œuvre de ces différentes dimensions, ainsi que des outils de renforcement des capacités à destination des bureaux régionaux et des bureaux de pays de l'UNICEF, visant à améliorer la qualité des interventions dans ce domaine.

L'atténuation des risques de violence basée sur le genre dans les situations d'urgence

En tant qu'organisme chef de file du Comité permanent interorganisations pour l'atténuation des risques de violence basée sur le genre, l'UNICEF s'est engagé à s'assurer que tous les secteurs de l'action humanitaire proposent des services sûrs et accessibles aux femmes et aux filles. En 2022, des progrès significatifs ont été réalisés pour la prise en compte des considérations relatives à la violence basée sur le genre, en particulier dans les urgences de santé publique et dans le secteur de la nutrition. L'UNICEF, par exemple, a récemment procédé à une évaluation rapide des données probantes relatives aux liens entre exposition aux violences basées sur le genre et résultats nutritionnels chez les enfants. Les résultats de cette évaluation ont permis de montrer qu'il existait des liens étroits entre la violence au sein du couple et des phénomènes tels que l'insuffisance pondérale à la naissance, les mauvaises pratiques en matière d'allaitement et certains indicateurs relatifs à la croissance des enfants (notamment le retard de croissance et l'émaciation)¹³. En outre, l'UNICEF a mis au point un ensemble de programmes dont l'objectif consiste à associer nutrition et lutte contre la violence basée sur le genre. Ces interventions sont actuellement déployées au Soudan du Sud et font l'objet d'une évaluation rigoureuse destinée à mesurer leur efficacité. Elles seront prochainement appliquées à d'autres contextes humanitaires.

L'UNICEF considère l'atténuation des risques de violence basée sur le genre comme une composante à part entière de chacun des clusters dont l'organisation est chef de file ou co-chef de file – cluster mondial Éducation, cluster mondial Nutrition, cluster mondial sur l'EAH et domaine de responsabilité de la protection de l'enfance. Le cluster mondial sur l'EAH, par exemple, élabore actuellement un module portant spécifiquement sur les questions de genre et de violence basée sur le genre, qui sera intégré au mécanisme de classification de sévérité EAH (voir plus haut le paragraphe 23). L'UNICEF a également mis au point un outil de suivi permettant de mieux comprendre les risques de violence basée sur le genre qui caractérisent l'intérieur et les abords des établissements de nutrition et entravent l'accès des femmes et des filles à ce type de services. Ces efforts – auxquels s'ajoute un

¹³ Fonds des Nations Unies pour l'enfance, *Intimate Partner Violence and Breastfeeding: A summary of the evidence base*, UNICEF, New York, septembre 2022.

partenariat pluriannuel avec la Harvard Humanitarian Initiative en vue de renforcer le suivi et l'évaluation des mesures d'atténuation des risques de violence basée sur le genre dans les contextes humanitaires – ont abouti à la rédaction d'une note d'orientation et à l'élaboration d'une série de mesures destinées aux agents de terrain qui souhaiteraient prendre en compte ces enjeux dans le cadre de leurs missions. Cette méthode de suivi et d'évaluation, qui permet de mesurer l'efficacité des mesures d'atténuation des risques de violence basée sur le genre, sera adaptée et appliquée aux secteurs de l'éducation et de l'EAH.

En outre, le Plan stratégique de l'UNICEF pour 2022-2025 prévoit un nouvel indicateur obligatoire à destination de tous les bureaux de pays, à savoir le pourcentage de bureaux de pays ayant mis en œuvre un ensemble minimal de mesures d'atténuation des risques de violence basée sur le genre. La méthode de calcul de cet indicateur sera ensuite adaptée et appliquée aux différents clusters et domaines de responsabilité dont l'UNICEF est chef de file.

Pour traiter et prévenir les violences basées sur le genre, l'UNICEF a mis en œuvre des programmes couvrant 13,9 millions de personnes en 2021, contre 640 000 en 2017. Le traitement de la violence basée sur le genre dans les situations d'urgence est une question de survie et doit occuper une place prioritaire dès le début de l'intervention, quel que soit le type d'urgence. Deux raisons permettent d'étayer cette affirmation :

- a) la prise en charge et la mise à l'abri immédiate des victimes de viol peuvent sauver des vies et ne sauraient être retardées ;
- b) à défaut d'une politique de prise en charge et d'atténuation des risques de violence basée sur le genre, les différents secteurs et clusters ne seront pas en mesure d'atteindre les résultats escomptés, comme l'a montré l'examen des données probantes relatives aux liens entre ce type de violence et les pratiques d'allaitement.

IV. Examen de l'action humanitaire

A. Aperçu des progrès réalisés

34. Au mois d'octobre 2022, 87 % des recommandations de l'Examen de l'action humanitaire étaient déjà réalisées ou en cours d'application, contre 50 % au mois d'octobre 2021. À l'approche de fin 2025, échéance qui doit marquer la réalisation de l'ensemble de ses recommandations, le secrétariat de l'Examen de l'action humanitaire procédera en 2023 à des ajustements permettant d'affiner son mécanisme de suivi des progrès réalisés ainsi que la mise en œuvre des recommandations.

35. De manière générale, l'UNICEF a réalisé des progrès significatifs au regard des grandes recommandations destinées à améliorer la qualité et la prévisibilité de son action humanitaire. Certaines de ces recommandations avaient déjà fait l'objet d'initiatives avant même la finalisation de l'Examen de l'action humanitaire (par exemple, le déploiement et la formation continue aux Principaux engagements pour les enfants dans l'action humanitaire, ainsi que la révision des procédures d'urgence). À ce jour, deux recommandations ont été pleinement mises en œuvre : intégrer l'action humanitaire au Plan stratégique de l'UNICEF pour 2022-2025, avec des objectifs plus faciles à mesurer et à suivre pour chaque domaine d'action ; intégrer les enseignements tirés de la pandémie aux procédures d'urgence et commencer le déploiement de ces dernières au-delà des interventions d'urgence de niveaux 2 et 3.

36. L'UNICEF a également renforcé ses principaux partenariats, conformément à la recommandation générale de l'Examen de l'action humanitaire relative aux partenariats. L'UNICEF et le HCR, par exemple, se sont appuyés sur l'expérience acquise dans le cadre de la mise en œuvre du Plan d'action conjoint pour consolider un nouveau partenariat stratégique destiné à remplacer le protocole d'accord existant, qui datait de 1996. Ce nouveau cadre de collaboration stratégique repose sur une vision globale de la coopération stratégique entre l'UNICEF et le HCR, et vise à encourager et à faciliter la mise en œuvre de mesures cohérentes, prévisibles et concertées réunissant les deux organisations. En 2023, le Plan d'action conjoint, qui a rencontré un franc succès au cours de sa phase pilote, sera déployé à plus grande échelle par l'intermédiaire du nouveau cadre de collaboration stratégique. Le partenariat entre l'UNICEF et l'OMS poursuit également son évolution (voir plus haut le paragraphe 31).

37. Concernant l'adaptation de l'aide humanitaire aux particularités locales, en plus de l'augmentation de la part des ressources humanitaires directement allouées aux acteurs locaux (le Plan stratégique en vigueur prévoit une cible de 35 % d'ici à 2025), l'UNICEF a atteint un seuil d'environ 30 % en 2021, dépassant pour la troisième année consécutive la cible de 25 % fixée par le Grand Bargain. L'organisation est restée très impliquée dans les efforts déployés, à l'échelle interorganisations, pour promouvoir une meilleure adaptation des interventions humanitaires aux particularités locales, un aspect essentiel de l'Examen de l'action humanitaire. En 2022, le Comité permanent interorganisations a fait de l'adaptation aux particularités locales l'une de ses priorités mondiales. Le Comité a mis en place un groupe de travail spécifiquement dédié, dont il a confié la co-présidence à l'UNICEF (aux côtés du Network for Empowered Aid Response (NEAR) et de la Fondation TITI). L'UNICEF est responsable de l'élaboration des orientations du Comité permanent interorganisations relatives au partage des capacités avec les acteurs locaux. Aux côtés d'Oxfam et dans le cadre du travail interorganisations relatif au financement de l'action humanitaire, l'UNICEF a intensifié le recensement des différentes pratiques adoptées par les partenaires en matière de couverture des coûts indirects, un processus qui a donné lieu à la rédaction d'une note d'orientation du Comité permanent interorganisations sur les frais généraux des acteurs locaux. L'objectif consistant à prévoir 7 % de frais généraux (coûts indirects) dans les accords signés avec les partenaires locaux est désormais reconnu par le Comité permanent interorganisations, et L'UNICEF a répercuté cet engagement dans ses accords de coopération au titre des programmes, afin de garantir le financement de ses activités de renforcement des capacités. L'UNICEF a également renforcé la représentativité locale des différents clusters qu'il dirige au sein du Comité permanent interorganisations : les groupes consultatifs stratégiques du cluster Éducation mondial et du domaine de responsabilité de la protection de l'enfance accueillent désormais des représentants issus des communautés locales.

B. Recommandations en matière de leadership et d'apprentissage – mise à jour

38. Pour obtenir un changement en profondeur, il est indispensable d'investir dans les acteurs qui font vivre le travail humanitaire de l'UNICEF au quotidien. L'Examen de l'action humanitaire a d'ailleurs considéré que la sélection minutieuse d'un personnel doté des compétences adéquates et affecté au bon endroit au bon moment – un processus relevant à la fois des ressources humaines et du leadership – avait le pouvoir de changer la donne en matière de renforcement de l'action humanitaire. L'Examen de l'action humanitaire propose 23 recommandations destinées à mieux impliquer, soutenir et fidéliser les personnes dont le travail constitue le cœur même des interventions humanitaires de l'UNICEF. Seize d'entre

elles relèvent de la Division des ressources humaines (DHR) et les recommandations restantes sont placées sous la responsabilité exclusive ou partagée du Bureau des programmes d'urgence.

39. Les recommandations ayant trait aux ressources humaines ont donné lieu à des efforts proactifs de la Division des ressources humaines. La mise en œuvre de ces recommandations a également bénéficié des solides structures hiérarchiques, de gouvernance et de coordination instaurées par la Division. On peut notamment citer la mise en place de quatre groupes de travail thématiques consacrés à différents domaines, ainsi que la participation d'un groupe de référence multifonctionnel réunissant plus de 60 membres du personnel des divisions du siège, des bureaux régionaux et des bureaux de pays, dans le but de s'assurer que les recommandations étaient conformes aux objectifs visés et effectivement mises en œuvre à l'avenir.

C. Leadership humanitaire

40. En matière de ressources humaines, le domaine le plus important pour garantir le maintien et le renforcement des interventions humanitaires de l'UNICEF, tant dans la période actuelle qu'au-delà, est sans doute celui du leadership humanitaire. Depuis février 2022 et son précédent exposé au Conseil d'administration, l'organisation a d'ailleurs réalisé des progrès significatifs au regard des recommandations de l'Examen de l'action humanitaire relatives à cette question du leadership humanitaire.

41. Cet enjeu fait l'objet de quatre recommandations, qui insistent principalement sur la présence d'un leadership fort et fondé sur des compétences solides, bénéficiant de l'intérêt, de l'attention et du soutien adéquats. De nombreuses autres recommandations abordent également ce point. Les recommandations concernées couvrent des thèmes tels que : la mise en place d'une stratégie de leadership pour les situations de crise majeure ; la normalisation des mécanismes de transition et d'intégration à destination des hauts responsables ; l'élaboration d'une stratégie intégrée de gestion des talents destinée à encourager les nouveaux talents et à diversifier le personnel des pays touchés par une crise ; l'instauration d'un programme de renforcement des capacités de leadership à destination des jeunes responsables.

42. Au mois de novembre 2022, une stratégie de gestion des talents à destination des responsables humanitaires était sur le point d'être définitivement approuvée. Elle comporte deux volets : à court terme (2022-2023), renforcer les capacités de leadership humanitaire au sein de l'UNICEF, afin de combler les lacunes actuelles ; à moyen et long terme (jusqu'en 2030), réorienter les systèmes de gestion des talents de l'organisation en vue de renforcer les capacités de leadership en matière d'action humanitaire, conformément au double mandat de l'organisation. L'implication de la Division des ressources humaines à cet égard a sensiblement contribué aux progrès accomplis, de même que le vaste processus de consultation mis en œuvre. La flexibilité des financements a également joué un rôle crucial dans le travail d'évaluation et d'élaboration d'une stratégie de gestion des talents, à travers le déploiement de financements thématiques mondiaux à des fins humanitaires, qui ont permis de mobiliser le capital d'amorçage nécessaire à la réalisation de certaines recommandations. Ces fonds ont également contribué à la mise en œuvre de la recommandation portant sur l'élaboration d'une stratégie de leadership à destination des bureaux de pays confrontés à des crises majeures, qui sont généralement impliqués dans les interventions humanitaires les plus ambitieuses et/ou les plus délicates de l'UNICEF.

43. L'atelier sur le leadership humanitaire a déjà produit des effets au sein des bureaux de pays et dans le cadre d'interventions humanitaires clés. En 2022, 67 hauts responsables ont été formés, dont 39 grâce à la formation intitulée « Leading in

emergencies » (Le leadership en situation d'urgence) et 28 grâce à la formation « Leading in complex and high-threat emergencies » (Le leadership dans les situations d'urgence complexes et les environnements à haut risque).

D. Renforcement des capacités humanitaires

44. Grâce aux fonds substantiels (1,96 million de dollars É.-U.) octroyés par le Bureau d'aide humanitaire de l'Agence des États-Unis pour le développement international, les recommandations de l'Examen de l'action humanitaire ont donné lieu à des avancées significatives en matière de leadership et d'apprentissage. Au mois de janvier 2022, dans le cadre d'une stratégie évolutive d'apprentissage et de développement dans le domaine humanitaire mise au point par le Bureau des programmes d'urgence, l'UNICEF a mené une évaluation des besoins en matière d'apprentissage, dont les résultats ont nourri l'élaboration d'une feuille de route pour le renforcement des capacités humanitaires du personnel. Intitulée « Bridging the gap – Developing the humanitarian workforce to respond to humanitarian crises, now and into the future » (Comblant les lacunes – le renforcement des capacités du personnel humanitaire au service d'une prise en charge plus efficace des situations de crise actuelles et à venir), cette stratégie d'apprentissage et de développement dans le domaine humanitaire propose une méthode pour la mise en place de programmes d'apprentissage systématiques et adaptés aux besoins, permettant de renforcer les compétences du personnel et des partenaires.

45. En lien avec cette stratégie générale d'apprentissage et de développement, plusieurs initiatives relatives aux interventions humanitaires se sont concentrées sur le renforcement des capacités humaines, en s'inspirant du cadre de formation sur l'action humanitaire (« Quels savoirs les responsables ou autres acteurs doivent-ils maîtriser ? »). Des programmes d'apprentissage couvrant les principaux aspects de l'action humanitaire (normes et principes humanitaires, plaidoyer humanitaire, contact avec les populations touchées et redevabilité) sont déjà disponibles ou en cours d'élaboration. Par exemple, plus de 3 000 membres du personnel ont pris part à une série de webinaires consacrés à la dernière version des procédures d'urgence et 7 000 personnes ont suivi la formation relative à la version révisée des Principaux engagements pour les enfants dans l'action humanitaire, proposée sur un nouveau canal d'apprentissage.

46. La stratégie d'apprentissage et de développement dans le domaine humanitaire consiste notamment à attirer une nouvelle génération de responsables humanitaires de l'UNICEF et à leur transmettre les connaissances nécessaires. Entre autres recommandations, l'Examen de l'action humanitaire a notamment encouragé l'UNICEF à mettre en place un programme de renforcement des compétences spécifiquement destiné aux jeunes responsables humanitaires (en collaboration avec d'autres organismes et un institut de formation, de préférence implantés dans des pays du Sud), afin d'investir dans une nouvelle génération de responsables humanitaires et d'attirer des profils variés. Ce programme devrait être lancé au début de l'année 2023.

47. Le renforcement des capacités de l'UNICEF en matière de leadership et d'intervention humanitaires a pour objectif de créer des opportunités d'apprentissage et de développement des compétences à tous les niveaux. Les solutions d'apprentissage dans le domaine humanitaire qui ciblent les personnels nationaux et les intervenants locaux revêtent une importance stratégique. En effet, les personnels nationaux représentent 70 % du personnel de l'UNICEF. Ce type de solutions consiste notamment à proposer un apprentissage humanitaire à différents niveaux et dans les langues concernées. Comme cela a déjà été démontré, il est ainsi possible de mettre en place un programme d'apprentissage mixte à destination d'acteurs humanitaires

locaux et régionaux (hors UNICEF), disponible dans les langues nationales et régionales dominantes.

48. Les principaux outils d'apprentissage qui permettront d'accompagner l'ensemble des efforts d'apprentissage dans le domaine humanitaire, notamment les solutions qui seront proposées sur Agora, la plateforme de l'UNICEF, sont en cours d'élaboration, mais n'ont pas encore été finalisés. On constate une augmentation du nombre de programmes de formation numériques et multilingues destinés au personnel de l'UNICEF et couvrant les principaux secteurs et compétences de l'action humanitaire. Des efforts sont également en cours pour mettre au point une plateforme multilingue d'apprentissage humanitaire, conformément aux recommandations de l'Examen de l'action humanitaire.

E. Coordination des clusters et dotation en personnel

49. L'UNICEF assume le rôle de chef de file ou de co-chef de file au sein de trois clusters et d'un domaine de responsabilité. L'Examen de l'action humanitaire a recommandé à l'UNICEF de s'assurer qu'une équipe dédiée était mise en place lors de l'activation d'un nouveau cluster et que les coordonnateurs de clusters bénéficiaient d'opportunités en matière de développement professionnel. La coordination des clusters – un processus délicat, impliquant une série de compétences spécifiques – a été intégrée aux procédures d'urgence. En 2022, l'UNICEF a posé les principes d'une équipe de coordination minimale pour divers types d'interventions de niveaux 2 et 3, avec des rapports hiérarchiques clairement définis et soumis à des directives. Toutefois, malgré les besoins, tous les clusters impliqués dans des interventions humanitaires ne disposent pas d'équipes conformes à ces normes minimales. En effet, leur recrutement implique :

a) L'identification et la sélection d'un personnel doté des compétences adéquates, un domaine de travail relevant d'une stratégie de gestion des talents propre aux clusters, qui a pour fonction de répondre aux besoins de l'UNICEF en matière de coordination des clusters et qui a été finalisée fin 2021 ;

b) L'allocation des fonds nécessaires, ce qui demeure la principale pierre d'achoppement.

50. La stratégie de gestion des talents spécifiquement consacrée à la coordination des clusters vise à rendre ces postes plus attractifs, à leur attribuer une échelle d'ancienneté adéquate et à s'assurer que les effectifs sont suffisants et les contrats satisfaisants. Bien que la réussite de ces objectifs dépende en partie des financements reçus, elle repose également sur une évolution des mentalités, que cette stratégie de gestion des talents s'efforce de promouvoir. La stratégie de gestion des talents spécifiquement consacrée aux clusters permet de mieux aligner la coordination des clusters sur les opportunités professionnelles relevant de la programmation ou du suivi et de l'évaluation, rendant ces postes plus attractifs pour le personnel de l'UNICEF. Pour concrétiser cette vision, il convient en premier lieu d'établir des fiches de poste génériques correspondant à l'alignement souhaité. Ce travail est déjà bien engagé.

51. Le financement de la coordination des clusters fait également l'objet d'une recommandation spécifique de l'Examen de l'action humanitaire, qui invite l'UNICEF à financer l'équipe d'intervention d'urgence et la direction mondiale des clusters en faisant appel aux ressources ordinaires, et à recruter des membres du personnel de l'organisation pour occuper les postes de coordonnateurs des clusters. Une proposition de financement envisage l'allocation de ressources issues du budget ordinaire de l'UNICEF et des autres ressources (opérations d'urgence) au profit des bureaux de pays et du siège, afin de soutenir le leadership et la coordination des

interventions humanitaires en tant qu'organisme chef de file. Cette proposition était encore au stade de projet en novembre 2022. Actuellement, ce soutien est pris en charge par les fonds thématiques humanitaires mondiaux. Bien qu'ils jouent un rôle essentiel, ces fonds ne permettent pas l'instauration d'un modèle prévisible et durable pour le financement du rôle d'organisme chef de file de l'UNICEF.

52. Par ailleurs, les ressources ordinaires ne constituent pas une source de financement illimitée. Bien qu'elles aient fortement augmenté en termes absolus au cours des deux dernières décennies (sauf en 2021), les ressources ordinaires représentent désormais une part plus faible des revenus de l'UNICEF. Dans un monde où les besoins des enfants ne cessent de croître et où l'UNICEF et ses partenaires redoublent d'efforts pour y répondre, cette diminution de la part des ressources ordinaires dans le budget global de l'organisation met en péril la capacité de cette dernière à honorer son mandat à grande échelle, dans toutes les régions du monde et au profit de tous les enfants.

53. Des mesures palliatives ont donc dû être prises. Depuis novembre 2022, afin de combler une partie des lacunes actuelles en matière de financement de la coordination des clusters, 4,1 millions de dollars É.-U. ont été alloués pour financer les principaux postes de coordination sectorielle dans certaines crises de niveaux 2 et 3 ayant cours en 2022-2023. Cette somme provient des fonds thématiques humanitaires mondiaux.

54. L'Examen de l'action humanitaire a également appelé l'UNICEF à investir dans les postes de coordonnateurs de clusters et de co-responsables nationaux, soit en mettant en place un vivier de coordonnateurs soit en s'assurant que le personnel responsable des programmes et des urgences est suffisamment formé pour occuper des fonctions au niveau des clusters. Des modules d'apprentissage autonome consacrés aux missions des clusters (et plus spécifiquement à la gestion de l'information et à la coordination) ont été lancés au mois de mars 2022. Ces formations étaient accessibles à l'ensemble du personnel de l'UNICEF et du personnel externe, mais ciblaient plus particulièrement le personnel des clusters, le personnel de l'UNICEF responsable des programmes et du suivi et de l'évaluation, et les partenaires externes. Elles ont remporté un franc succès. Entre mars et septembre 2022, à l'échelle mondiale, 2 378 formations ont été suivies par 1 025 apprenants – dont 26 % opéraient au niveau infranational. S'agissant de la formation au leadership à destination des coordonnateurs ou des co-responsables de clusters, les modules correspondants ont été ajoutés à l'atelier sur le leadership humanitaire, et le Bureau des programmes d'urgence travaille actuellement à l'intégration d'objectifs d'apprentissage relatifs aux clusters dans toutes les composantes de l'atelier. En outre, les critères de participation à l'atelier ont été modifiés pour permettre aux responsables de clusters de participer et, parmi les apprenants ayant pris part à l'atelier en 2022, on comptait déjà quelques coordonnateurs de clusters. Leur nombre devrait croître au cours des prochaines années.

55. Les efforts déployés pour mettre en œuvre les recommandations de l'Examen de l'action humanitaire relatives à la coordination des clusters coïncident avec la mise en œuvre des recommandations de l'évaluation CLARE II¹⁴ sur le rôle de l'UNICEF en tant qu'organisme chef de file ou co-chef de file de cluster. Les progrès dans l'application des recommandations de l'évaluation CLARE II feront l'objet d'un

¹⁴ Bureau de l'évaluation de l'UNICEF, *Évaluation du rôle de l'UNICEF en tant que chef de file ou co-chef de file de cluster (CLARE II)*, UNICEF, New York, janvier 2022. Les progrès dans l'application des recommandations de l'évaluation CLARE II feront l'objet d'un exposé général adressé au Conseil d'administration à l'occasion de la session annuelle de juin 2023.

exposé adressé au Conseil d'administration à l'occasion de la session annuelle de juin 2023.

F. Favoriser le recrutement d'un personnel doté des compétences adéquates et affecté au bon endroit ; être en mesure d'intensifier (ou de réduire) les interventions humanitaires

56. Les recommandations inscrites dans ce domaine concernent : le renforcement des capacités liées aux ressources humaines afin de mieux soutenir l'action humanitaire de l'UNICEF ; l'adaptation du soutien apporté au personnel humanitaire sur le terrain en fonction des besoins spécifiques liés à la crise concernée. Afin de faciliter la mise en œuvre de ces deux recommandations à moyen terme, la Division des ressources humaines a intégré le soutien aux ressources humaines en situation d'urgence à son nouveau modèle de travail (Global Delivery). Parmi les exemples d'avancées dans l'application des recommandations, citons notamment l'évaluation des capacités du personnel et son intégration à l'analyse prospective, qui permettent de mieux soutenir l'action humanitaire en fonction du type de crise et du profil du bureau de pays. La Division des ressources humaines travaille également en étroite collaboration avec la Section de l'analyse des risques et de la préparation du Bureau des programmes d'urgence en vue de renforcer l'application de la norme minimale de préparation 3, qui vise à renforcer la préparation aux interventions d'urgence en se concentrant sur les mesures et les normes que les bureaux de pays doivent adopter en matière de responsabilités du personnel, la prise en charge des besoins liés à l'augmentation de la demande et les activités d'apprentissage correspondantes. Il s'agit notamment de : renforcer les orientations destinées aux bureaux de pays et aux bureaux régionaux concernant l'efficacité de la préparation des ressources humaines ; mettre à jour les ressources d'apprentissage dans le domaine humanitaire ; adapter les activités de préparation à l'évolution des besoins de leadership aux différentes étapes d'une intervention ; s'assurer que le processus est participatif ; renforcer les liens avec les processus de planification des bureaux de pays. La Division des ressources humaines met également l'accent sur le renforcement de la planification des effectifs et des compétences du personnel des ressources humaines en matière de structure et de perfectionnement institutionnels. Afin de mieux préparer et soutenir les bureaux de pays confrontés à des changements institutionnels en situation d'urgence, elle se concentre également sur le renforcement des compétences des responsables en matière de gestion du changement.

57. Conscient de l'importance, pour le personnel des ressources humaines, de pouvoir accéder facilement à des connaissances et à des ressources fiables et actualisées, lui permettant de mieux soutenir les bureaux de pays et de s'impliquer de manière collective, l'UNICEF travaille actuellement au renforcement des capacités de la Division des ressources humaines en matière de gestion des connaissances. Il s'agit notamment de mettre à jour la boîte à outils consacrée aux ressources humaines en situation d'urgence, afin de fournir au personnel des ressources humaines (et au reste du personnel) des orientations permettant de mieux accompagner les bureaux de pays qui exercent leurs activités dans des contextes d'urgence. Une plateforme de gestion des connaissances, susceptible de servir à la fois de répertoire central de ressources et de réseau participatif, est également en cours de création. Une première version de cette plateforme sera finalisée d'ici la fin de l'année 2022 et le personnel de l'UNICEF devrait pouvoir commencer à l'utiliser au cours du premier trimestre 2023.

58. Pour mettre en œuvre la recommandation relative au renforcement des capacités du personnel des ressources humaines, on peut également s'appuyer sur les enseignements tirés à chaque nouvelle situation d'urgence. Afin d'organiser ce type

d'apprentissage de manière systématique, un modèle d'analyse a posteriori des ressources humaines a été mis au point, assorti d'orientations, et une version pilote de ce processus a été mise en œuvre en Afghanistan. Les premiers résultats seront présentés d'ici la fin de l'année 2022. Dans le sillage de cette version pilote, l'UNICEF espère pouvoir appliquer cet outil d'analyse a posteriori à d'autres contextes humanitaires.

G. Améliorer les mécanismes de déploiement de renforts

59. Dans les zones touchées par des crises émergentes, il est essentiel de déployer du personnel de renfort afin de répondre aux besoins les plus urgents des enfants et des familles. Pour être efficaces et efficientes, les capacités de renfort doivent permettre le déploiement immédiat (puis le repli) d'un personnel humanitaire temporaire et correctement formé, à l'appui des interventions d'urgence. L'Examen de l'action humanitaire a formulé cinq recommandations relatives au personnel de renfort et pour quatre d'entre elles, la mise en œuvre est déjà en bonne voie.

60. En 2022, l'UNICEF a procédé à une évaluation de la situation consacrée aux besoins et aux mécanismes existants en matière de renforts. Les résultats de cette évaluation ont permis de montrer (entre autres conclusions) que la stratégie de l'UNICEF en matière de renforts ne pouvait réussir qu'à condition d'être soutenue par les hauts responsables de l'organisation. À cette fin, l'UNICEF doit adopter une approche impliquant l'ensemble de l'organisation et faire des situations d'urgence l'une de ses priorités, en particulier les situations de niveaux 2 et 3. Cette vision doit également recevoir le soutien de tous les systèmes, structures, principes et modèles de gouvernance concernés au sein de l'organisation.

61. L'évaluation a également montré que les systèmes en vigueur reposaient sur six sources de renforts différentes et que la capacité à coordonner rapidement et efficacement la réception et le traitement des demandes de renforts faisait l'objet d'une certaine confusion et entraînait des retards au sein des bureaux de pays et des bureaux régionaux. De plus, les demandes de renforts ont souvent été utilisées pour compenser les lenteurs du processus de recrutement et d'autres retards en matière de ressources humaines, mettant ainsi à rude épreuve la réactivité de toutes les structures de renforts. Par ailleurs, l'évaluation a permis de constater que le personnel de l'UNICEF n'avait pas le profil adéquat et n'était pas suffisamment nombreux pour répondre aux demandes de renforts, qu'il était nécessaire de renforcer les capacités et les connaissances du personnel et que l'organisation devait envisager de nouvelles méthodes afin de pouvoir déployer un personnel national plus important dans les situations d'urgence. L'évaluation a montré que, contrairement à d'autres organismes des Nations Unies, l'UNICEF n'avait pas encore investi dans l'instauration d'un vivier de talents externes, dans des solutions de sous-traitance offrant plus de flexibilité ou dans des mécanismes de financement. Le secteur humanitaire évolue, de même que les contextes dans lesquels intervient l'UNICEF. Par conséquent, pour satisfaire ses besoins, l'organisation doit également faire appel à de nouveaux profils.

62. Le rapport d'évaluation invite à prêter une attention particulière au mécanisme de gestion des talents et à la façon dont il peut servir d'outil de planification des effectifs (préférable à un modèle de recrutement au cas par cas). L'UNICEF doit également s'interroger sur la façon de renforcer les canaux internes et externes de gestion des talents en vue de répondre aux besoins essentiels et émergents dans ce domaine. En outre, le soutien aux mécanismes de renfort s'est avéré inégal tout au long du cycle de déploiement, et le processus d'intégration du personnel de renfort aux équipes existantes a pâti d'un manque de cohérence. La stratégie de l'UNICEF en matière de renforts intègre désormais des moyens visant à garantir un meilleur soutien au personnel déployé (notamment des dispositions relatives à la prise en

charge et au bien-être du personnel tenant compte des questions de genre) et aux équipes des bureaux de pays. Des outils sont en cours d'élaboration pour renforcer le cycle de déploiement.

63. Le rapport d'évaluation a également conclu que les mécanismes régionaux d'intervention constituaient le plus sûr moyen pour les bureaux de pays d'obtenir des renforts sans délai. En effet, le personnel régional est familier des contextes locaux, possède généralement les compétences linguistiques nécessaires et est en mesure de se déplacer rapidement. Les exercices de renforcement des capacités, tels que ceux mis en œuvre dans les régions Asie de l'Est et Pacifique, Asie du Sud et, plus récemment, Amérique latine et Caraïbes – qui investissent dans l'organisation de simulations et d'événements annuels d'apprentissage dans le domaine humanitaire à destination des membres du personnel régional –, pourraient être étendus à d'autres régions et donner lieu à la diffusion de bonnes pratiques appliquées à l'échelle de l'organisation. Pour les personnes qui n'ont généralement pas l'occasion de faire office de renforts et/ou qui ne sont pas prêtes à intervenir dans des situations de niveau 3, le rapport suggère qu'un déploiement dans des situations de niveau 1, avec un mécanisme adéquat de soutien entre pairs (ou un système de missions jumelées) pourrait être une solution envisageable. Pour respecter la recommandation de l'Examen de l'action humanitaire et mettre au point un programme de renforcement des capacités spécifiquement destiné au personnel de renfort, l'UNICEF devra déployer davantage de ressources et d'efforts.

64. L'UNICEF a conçu un énoncé de vision relatif au soutien du personnel de renfort à l'échelle mondiale et, fin 2022, l'organisation procédait aux derniers ajustements avant de livrer sa stratégie consolidée en matière de renforts, qui doit être validée avant la fin de l'année. La stratégie mondiale de l'UNICEF en matière de renforts sera accompagnée de procédures opérationnelles normalisées.

V. Défis à relever et orientations futures

65. En plus des défis et des orientations déjà mentionnés dans le présent rapport, on peut citer plusieurs domaines d'action prioritaires.

66. Un financement de qualité est un financement flexible, et l'obtention ainsi que l'attribution de financements de qualité joueront un rôle essentiel dans la réponse apportée aux besoins des enfants les plus vulnérables. Un financement de qualité suppose la présence de fonds thématiques humanitaires flexibles et de contributions pluriannuelles. L'accès à des financements plus flexibles, plus rapides et à plus long terme permettra à l'UNICEF de se préparer et de répondre aux besoins des enfants les plus vulnérables et de leurs familles. L'obtention de financements plus substantiels et de qualité joue un rôle essentiel dans la prise en charge des situations d'urgence, notamment celles liées au changement climatique.

67. En 2022, les financements de qualité obtenus par l'UNICEF ont atteint des niveaux inédits, en particulier (mais pas exclusivement) à destination des enfants et des familles touchés par la guerre en Ukraine. Les fonds thématiques humanitaires reçus en 2022 ont atteint un total de 794,3 millions de dollars É.-U., soit 28 % de l'ensemble des contributions reçues à des fins humanitaires cette année-là – plus du triple de la somme obtenue au cours de la même période en 2021¹⁵. Ces fonds peuvent être déployés promptement et affectés aux enfants confrontés à des situations à évolution rapide et qui présentent des besoins prioritaires. Les expériences de 2022 ont montré que les financements flexibles et de qualité pouvaient atteindre de hauts

¹⁵ Les chiffres présentés sont des données provisoires au 31 octobre 2022.

niveaux, avec un impact rapide et positif en matière de protection des droits de l'enfant, au moment où ces derniers sont mis à rude épreuve.

68. L'UNICEF s'est engagé à faire en sorte que l'équilibre des ressources atteint en 2022 constitue la norme et non l'exception. D'ici au début du prochain Plan stratégique, en 2026, l'organisation s'efforcera d'atteindre l'objectif de 11 % de financements flexibles sur la totalité des fonds reçus. En tant qu'organisme signataire du Grand Bargain, l'UNICEF poursuivra ses efforts pour obtenir et attribuer des financements de qualité, au profit d'interventions humanitaires plus efficaces, plus rapides et plus souples. De plus, les contributions pluriannuelles, qui font partie des financements de qualité, jouent un rôle particulièrement important pour les partenaires nationaux et de première ligne, qui peuvent ainsi planifier leurs ressources sur de plus longues périodes. Ce pilier joue à son tour un rôle essentiel dans le processus d'adaptation aux particularités locales, une autre priorité du Grand Bargain.

69. En 2023, l'Examen de l'action humanitaire se concentrera sur la mise en œuvre des recommandations au niveau national. Les grandes priorités seront : la poursuite de la stratégie d'adaptation aux particularités locales ; le déploiement de la nouvelle stratégie consolidée en matière de renforts ; la poursuite du renforcement des capacités en matière de préparation et d'analyse des risques ; l'investissement dans le déploiement des transferts en espèces à des fins humanitaires.

70. En outre, dans la continuité du dossier d'investissement mis au point début 2022, la priorité sera accordée à un effort plus ciblé de mobilisation des ressources, afin de combler le déficit de financement (78 %) dont pâtit actuellement l'Examen de l'action humanitaire. L'UNICEF continue de plaider auprès des donateurs pour qu'ils investissent dans la gestion du changement, conformément aux recommandations de l'Examen humanitaire.

71. Par ailleurs, il peut s'avérer difficile de distinguer les efforts déployés pour la mise en œuvre des recommandations de l'Examen de l'action humanitaire et les missions ou produits ordinaires de l'UNICEF. En effet, une grande partie du travail de l'Examen de l'action humanitaire est intégré aux missions courantes du personnel – ce qui, en soi, peut avoir des effets positifs à long terme, mais rend difficile le suivi des progrès réalisés en matière de mise en œuvre des recommandations. Cette caractéristique de la mise en œuvre de l'Examen de l'action humanitaire complique également le suivi de l'utilisation des ressources ordinaires spécifiquement allouées à la réalisation des recommandations. Le secrétariat de l'Examen de l'action humanitaire prend actuellement des mesures pour 2023, destinées à ajuster le suivi des recommandations.

VI. Conclusion

72. La période actuelle se caractérise par des situations humanitaires de plus en plus graves et les fortes pressions exercées sur les droits de l'enfant devraient continuer à s'accroître. L'UNICEF a pour mission de répondre aux besoins des enfants et des femmes, tant dans les situations d'urgence qu'à plus long terme ; l'organisation a déjà démontré sa capacité à remplir cette mission à l'échelle internationale ; elle ne cesse de s'adapter pour satisfaire au mieux les besoins des enfants. C'est pourquoi l'UNICEF est aujourd'hui considéré comme un organisme chef de file de l'action humanitaire, primordial en ces temps particulièrement troublés.