

Évaluation des programmes UNICEF de protection des enfants lors des situations d'urgence : rapport de synthèse

Résumé Analytique

Évaluation des programmes UNICEF de protection des enfants lors des situations d'urgence : rapport de synthèse

Résumé Analytique

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Les tendances qui caractérisent la nature des conflits armés et des catastrophes naturelles augmentent la portée et la gravité des problèmes de protection des femmes et des enfants dans des contextes humanitaires. Après une décennie au cours de laquelle le nombre de conflits armés a diminué, on constate que leur nombre augmente depuis 2010 partout dans le monde¹. En 2012, on a compté plus de réfugiés (15,4 millions) et de personnes déplacées (28,8 millions) qu'à n'importe quelle autre époque depuis 1994². Près de la moitié d'entre eux étaient des enfants³.

Les enfants touchés par les conflits armés sont exposés à un large éventail de problèmes et leur protection est souvent compromise. On peut notamment citer la séparation d'avec leur famille ; le meurtre et les mutilations lors des combats ou provoqués par des restes explosifs de guerre ; le recrutement ou l'enlèvement par des forces ou des groupes armés ; la survie à la violence sexuelle ou physique, ou le fait d'être témoin d'actes de violence ; la détention ; et même la torture. Les écoles et les établissements de santé sont attaqués et beaucoup d'enfants voient leurs chances de bâtir un avenir s'envoler, surtout lorsque la situation s'éternise.

Les catastrophes naturelles touchent 10 fois plus de personnes que les conflits armés. Le nombre de personnes touchées a été multiplié par six environ depuis les années 1970, passant de moins de 50 millions de personnes à environ 300 millions en 2010, en grande partie à cause des catastrophes naturelles liées au climat⁴. Près de la totalité – 97 % – des personnes frappées par des catastrophes naturelles vivent dans des pays affichant des niveaux moyens à faibles de développement humain et 85 % d'entre elles vivent en Asie⁵.

Les catastrophes naturelles comportent des risques pour la protection et exacerbent les problèmes existants. Elles séparent les enfants des personnes qui les élèvent et obligent souvent les familles à vivre dans des camps, ce qui en retour augmente le risque de violence de tout type. Les catastrophes naturelles détruisent les moyens d'existence, ce qui a une incidence sur le travail des enfants et les mariages précoces. Les risques de la traite d'enfants et d'adoptions illégales se multiplient également au lendemain des catastrophes naturelles. Tant pendant les catastrophes naturelles que pendant les conflits armés, les enfants et ceux qui les élèvent risquent d'éprouver un stress et une anxiété préjudiciables à leur développement. Les symptômes peuvent perdurer s'ils ne sont pas traités.

Les interventions de protection de l'enfance lors des situations d'urgence ont littéralement pour but de sauver des vies, en réduisant le nombre de victimes de conflits armés et de catastrophes naturelles, et en préservant les chances des enfants d'avoir un avenir prometteur. Pour être efficaces, les interventions de protection de l'enfance doivent être introduites dès l'apparition de situations brutales et être maintenues lorsque les situations d'urgence se prolongent.

La manière dont l'UNICEF aborde la protection de l'enfant lors des situations d'urgence est décrite dans sa Stratégie de 2008 pour la protection de l'enfance. Approuvée par le Conseil d'administration, elle s'applique aux travaux de l'UNICEF en matière de protection de l'enfance partout dans le monde, à toutes les phases, évolutions et situations d'urgence. La stratégie est rendue opérationnelle par le Plan stratégique⁶ et les Principaux engagements pour les enfants dans l'action humanitaire de 2010. Le but est de renforcer tous les systèmes de protection de l'enfance, officiels et moins officiels, à toutes les étapes : avant la crise, pendant la crise et lors du relèvement au lendemain d'une crise. Lorsque les conditions sont stables, l'objectif de l'UNICEF vise à renforcer les systèmes à long terme grâce à un soutien à l'élaboration des politiques, aux législations, aux capacités en matière de prestations de service, à la réglementation, à la coordination, aux connaissances et aux données,

¹ SIPRI, 2013, *SIPRI Yearbook 2013*, Oslo, Stockholm International Peace Research Institute; Human Security Report Project, 2012, *Human security report 2012*. Disponible à : www.hsrgroup.org/human-security-reports/2012/text.aspx. Consulté le 18 août 2013.

² HCR, 2013, *Global forced displacement at 18-year high* [en ligne]. Disponible à : www.unhcr.org.uk. Consulté le 18 août 2013.

³ Ibid.

⁴ Données EMDAT, disponibles à : www.emdat.be/natural-disasters-trends. Consulté le 19 juin 2012.

⁵ Voir IFRC, 2011, *Rapport sur les catastrophes dans le monde*, Genève, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

⁶ Connu comme étant le plan stratégique à moyen terme à l'époque de l'évaluation.

ainsi qu'aux capacités en matière de ressources humaines. L'UNICEF appuie également des actions plus ciblées en matière de préparation. Le renforcement des systèmes de protection de l'enfance et de la planification de la préparation vise notamment à privilégier la résilience et les capacités des enfants, des familles et des communautés à faire face aux chocs, à faire respecter leurs droits et à renforcer la protection communautaire. Lors des situations d'urgence, l'UNICEF tente de s'appuyer sur les systèmes et organisations existants, et de s'assurer qu'ils ne sont pas affaiblis ou contournés. Pendant la phase de redressement, l'UNICEF cherche à accélérer le renforcement des systèmes (à « reconstruire en mieux ».)

Parallèlement au renforcement des systèmes, l'UNICEF a pour objectif de s'attaquer aux causes profondes de la violence dans les sociétés en promouvant des normes sociales positives. La promotion du changement social et la remise en question des pratiques dangereuses est une activité de développement à long terme. Elle permet, par exemple, de lutter contre les causes de la violence sexuelle, contre l'agression généralisée aggravée par une « culture de l'arme à feu » et la facilité d'accès aux armes, contre le recrutement des enfants dans les forces et les groupes armés, et contre la violence intercommunautaire – autant de grands problèmes qui alimentent les conflits. L'UNICEF s'efforce de modifier les normes sociales et de promouvoir le changement social avant, pendant et après les crises, les conflits armés et les catastrophes naturelles.

Deux domaines interdépendants sont fondamentaux pour cette stratégie : a) le renforcement des connaissances relatives à la protection de l'enfance de sorte que la planification et l'intervention se fondent sur des données vérifiées ; et b) le regroupement et la motivation des agents du changement pour assurer une coordination efficace et une sensibilisation conjointe sur des questions clés. Aujourd'hui, l'UNICEF s'efforce de plus en plus de mettre en œuvre une intervention intégrée englobant tous les secteurs de la situation d'urgence. La protection de l'enfance peut montrer la voie en créant des centres polyvalents offrant des services d'éducation, de santé/nutrition et d'approvisionnement en eau/assainissement⁷.

Parallèlement à la multiplication et à la portée des situations d'urgence, le mandat et les responsabilités de l'UNICEF en matière de protection de l'enfance se sont amplifiés au cours de la dernière décennie. Outre ses responsabilités de chef de file du Groupe sectoriel (*cluster*) de la protection à l'échelle mondiale, l'UNICEF dirige le Groupe de travail sur la protection de l'enfance et, en collaboration avec l'UNFPA, il a été chargé de codiriger le secteur de responsabilité violence sexiste au niveau mondial et du terrain. L'UNICEF copréside et apporte également son leadership au Groupe de référence sur la santé mentale et le soutien psychosocial au niveau mondial. Le leadership de l'UNICEF s'étend aussi à des nombreux équipes spéciales du Groupe de travail sur la protection de l'enfance comme par exemple le groupe chargé du renforcement des capacités, ou des « écoles amies des enfants », ou encore de la protection de l'enfance au niveau communautaire.

L'UNICEF copréside également l'équipe spéciale de pays sur la surveillance et la communication des violations graves commises contre des enfants lors des conflits armés et il joue un rôle important dans la mise en œuvre du mécanisme de surveillance et de communication de l'information. Ce mécanisme de surveillance et de communication de l'information a été créé officiellement pour faire rapport au Conseil de sécurité lorsque les parties au conflit figurent aux annexes du rapport annuel du Secrétaire général sur les enfants et les conflits armés pour avoir commis des violations graves contre les enfants. L'UNICEF, qui joue un rôle clé dans l'action des Nations Unies contre la violence sexuelle lors des conflits, et en tant qu'organisme opérationnel de l'ONU doté d'un mandat de protection, est l'un des chefs de file de l'élaboration des arrangements de suivi, d'analyse et de communication de l'information sur la violence sexuelle liée aux conflits. Les arrangements de suivi, d'analyse et de communication de l'information ont été établis par la résolution 1960 (2010) du Conseil de sécurité afin de pouvoir réunir systématiquement des informations récentes, précises, fiables et objectives sur la violence sexuelle liée aux conflits. Ils donnent l'orientation technique au sein des Nations Unies des activités de sensibilisation aux dangers des mines/restes d'explosifs de guerre, à l'aide aux blessés de guerre et au plaidoyer contre l'utilisation d'engins explosifs dans des zones peuplées.

Cette évaluation représente la première tentative mondiale d'examiner les interventions programmatiques de l'UNICEF menées dans le but de protéger les enfants lors des situations d'urgence. Elle a pour objectif de renforcer la programmation en matière de protection de l'enfance en

⁷ Une étude est en cours (décembre 2013) afin de renforcer la programmation intégrée. Voir *Integrated programming in humanitarian action* (à paraître).

évaluant les résultats accomplis au cours des dernières années, ainsi que de tirer des enseignements et faire des recommandations susceptibles d'avoir une influence sur les programmes en cours et futurs. Les conclusions de l'évaluation étayeront la mise en œuvre du Plan stratégique pour la période 2014-2017.

L'évaluation comprend des études de cas nationales analysant les résultats en faveur des enfants à la lumière du plan stratégique à moyen terme (PSMT, 2006-2013), des Principaux engagements pour les enfants dans l'action humanitaire et des thèmes choisis pour l'évaluation. Douze pays ont fourni des données pour l'analyse, quatre sous forme d'études de cas avec visites dans le pays et rapports spéciaux (Colombie, Pakistan, République démocratique du Congo (RDC) et Soudan du Sud) et huit autres pays sous forme d'études théoriques (Afghanistan, État de Palestine, Haïti, Myanmar, Philippines, Somalie, Soudan et Sri Lanka). Quatre des pays (Haïti, Myanmar, Pakistan et Philippines) sont frappés par des catastrophes naturelles et des conflits soudains tandis que les autres souffrent surtout de conflits de longue durée connaissant parfois des éruptions soudaines de violence⁸.

Un total de 290 entretiens semi-structurés ont étayé l'évaluation dans l'ensemble des pays ayant réalisé des études de cas, au siège et dans les bureaux régionaux de l'UNICEF, ainsi que les représentants des groupes de travail pour la protection de l'enfance dans le pays⁹. Sept bureaux de pays de l'UNICEF sur les huit inclus dans les études théoriques et 35 ONG partenaires ont répondu aux questionnaires. Au total, 477 adolescents ont participé à des groupes thématiques dans les pays réalisant l'étude de cas (259 filles et 218 garçons). Par ailleurs, de nombreux rapports de l'UNICEF et de ses partenaires ont été analysés pour réunir des données supplémentaires.

Conclusions principales

Le résumé présente de grands succès obtenus grâce au programme, les lacunes et les problèmes rencontrés, puis des recommandations. Les conclusions détaillées relatives aux objectifs et aux questions de l'évaluation figurent au chapitre 10.

Selon l'évaluation, l'approche stratégique de la protection de l'enfance – renforcement des systèmes dans la chronologie « avant-crise, crise, post-crise » combinée avec des interventions en faveur du changement social – est générale et peut s'appliquer à différents types de violations de la protection et problèmes auxquels sont confrontés les filles, les garçons et les femmes lors des catastrophes naturelles et des conflits armés. Cependant, des directives supplémentaires sont nécessaires pour appliquer la Stratégie de protection de l'enfance dans des États fragiles et frappés par un conflit. Par ailleurs, les Principaux engagements pour les enfants dans l'action humanitaire n'ont pas été harmonisés jusqu'ici avec l'approche intégrée de la stratégie. La conception des programmes en matière d'intervention pour un changement social n'a pas bénéficié d'autant d'attention, ceux-ci privilégiant surtout l'action à plus long terme et la pérennité pendant les crises, susceptibles de contribuer à prévenir certains types de violence – comme la violence intercommunautaire, la prévalence des armes à feu et autres armes légères, ainsi que l'acceptation de leur utilisation, et la violence sexuelle – en luttant contre les causes profondes de ces problèmes.

Lors de la mise en œuvre des programmes, l'UNICEF a pris la tête du sous-groupe sectoriel (*sub-cluster*) ou des groupes de travail sur la protection de l'enfance pour le partage des informations, les mesures de préparation et la multiplication des évaluations rapides. Ces mesures ont contribué aux bons résultats réalisés par rapport aux secteurs du PSMT et aux étapes des Principaux engagements pour les enfants dans l'action humanitaire. D'excellents résultats ont été obtenus en matière de

⁸ Le Myanmar, le Pakistan et les Philippines souffrent aussi de conflits régionaux de longue durée en plus des catastrophes naturelles.

⁹ Les groupes de travail sur la protection de l'enfance sont établis au niveau du pays afin de rassembler les ONG, organismes des Nations Unies, représentants du gouvernement et autres partenaires, notamment les universitaires et assurer une coordination des activités relatives à la préparation et aux interventions en matière de protection de l'enfance, et de mettre au point des lignes directrices et des outils communs. Lorsqu'une situation d'urgence oblige le Coordinateur résident à recommander l'activation des groupes sectoriels, le groupe de travail sur la protection de l'enfance du pays fonctionne comme d'il était un sous-groupe du Groupe sur la protection.

réunification des enfants avec leurs familles, d'apport d'une aide d'urgence psychosociale, de prévention du recrutement d'enfants, de soutien à leur libération et à leur réinsertion, ainsi que de sensibilisation au danger des mines/et des restes explosifs de guerre. Les secteurs avec de moins bons résultats que l'on a identifiés avaient trait à la surveillance, à la communication et à la sensibilisation aux violations graves au-delà du recrutement (les meurtres, la mutilation, l'enlèvement, la violence sexuelle, les attaques contre des écoles et des hôpitaux, et le refus de l'accès humanitaire) et aux activités visant à prévenir la violence contre les filles, les garçons et les femmes. Les données et la prise en charge des cas restent faibles et empêchent de montrer clairement les résultats du programme, ce qui est en retour un facteur déterminant qui explique le financement insuffisant de la protection de l'enfance lors des situations d'urgence.

Les grands succès programmatiques identifiés par rapport au PSMT et aux Principaux engagements pour les enfants dans l'action humanitaire sont les suivants :

1. Un pourcentage important d'enfants ont été réunis à leurs familles lors de situations humanitaires soudaines (recrudescence de la violence ou catastrophes naturelles).

Lorsque les données relatives à la réunification étaient disponibles, elles ont révélé qu'entre 79 % et 100 % des enfants séparés avaient retrouvé leurs familles (ou les cas avaient été clos¹⁰) dans un échantillonnage de contextes¹¹. La réserve que l'on peut émettre concernant ces statistiques est que le nombre total d'enfants séparés n'est pas nécessairement exact dans tous les cas, compte tenu de la faiblesse des systèmes de prise en charge des cas. Le but est de réunir rapidement les enfants à leurs familles, dans les 48 heures ou au maximum deux semaines, mais les données sur la rapidité de la réunification étaient faibles, voire inexistantes. Les taux de réunification étaient beaucoup plus faibles dans les pays où les enfants avaient été séparés de leurs familles pendant des périodes beaucoup plus longues, par exemple de 31 à 37 % au Soudan/Soudan du Sud.

2. Les interventions psychosociales appuyées par l'UNICEF atteignent un nombre important d'enfants dans des situations complexes.

L'UNICEF s'efforce de garantir aux enfants un accès à des espaces protégés où ils peuvent socialiser, jouer et apprendre. Les programmes psychosociaux soutenus par l'UNICEF ont atteint de 8 à 13 % des filles, garçons et femmes touchés dans notre échantillonnage de catastrophes naturelles et de conflits. Cependant, quand ils sont évalués par rapport aux cibles des bureaux de pays de l'UNICEF, le pourcentage atteint est beaucoup plus élevé, se situant entre 84 et 297 % de la cible¹². Les chiffres varient, de 22 300 filles et garçons touchés par le conflit au Soudan du Sud (12 % du total) à 200 000 filles, garçons et femmes au Pakistan (8 % des enfants touchés par les inondations). Ces statistiques n'englobent pas les contributions des partenaires des sous-groupes sectoriels pour la protection de l'enfance à la programmation psychosociale, ce qui signifie qu'un pourcentage plus élevé de la population a été atteint. L'un des points positifs identifiés par l'évaluation est le fait que l'UNICEF a privilégié les groupes difficiles à atteindre (les populations les plus pauvres, les minorités ethniques et religieuses, les populations isolées, les personnes handicapées), et les activités mobiles ont contribué à accroître la couverture. Les coûts de ces services par personne sont généralement faibles (de 10 à 45 dollars par personne sur plusieurs mois). Deux évaluations externes ont révélé des améliorations notables de certains aspects du bien-être grâce à la participation à des programmes psychosociaux, plus chez les jeunes enfants que chez les adolescents¹³.

3. L'UNICEF a fourni une aide à la réinsertion à la majorité des enfants libérés des forces et des groupes armés par des voies officielles.

¹⁰ Les cas sont clos quand, par exemple, les enfants sont séparés de leurs familles ou de ceux qui les élèvent habituellement mais qu'ils vivent dans leur famille élargie dans des conditions satisfaisantes.

¹¹ RDC, Myanmar, Pakistan et Philippines.

¹² 84 % des filles et 90 % dans la phase de secours après les inondations au Pakistan, 2012; 297 % de la cible au Soudan du Sud et 87 % de la cible en Colombie (voir les études de cas par pays pour cette évaluation).

¹³ L'une a été réalisée auprès des partenaires du Groupe de travail sur la protection de l'enfance mettant en œuvre le programme psychosocial dans l'État de Palestine sous la direction de l'UNICEF et l'autre a été réalisée en Colombie et a porté sur un grand programme psychosocial « Jeu de Paix ». Des améliorations ont été constatées au niveau de l'engagement dans les foyers, des relations communautaires/sociales et de la résolution des problèmes, mais l'amélioration était moins notable en termes de résilience et de recul des pensées et sentiments troublants. Voir section 4.5.

Le but était de réunir à leurs familles les garçons et les filles libérés des forces et des groupes armés, de les placer en familles d'accueil ou de les aider à se réinsérer grâce, par exemple, à l'éducation, à une formation professionnelle ou un soutien à la création d'entreprise. Dans les 7 pays ayant participé à l'évaluation, 4 475 garçons et filles libérés dans six pays ont reçu un soutien de ce type en 2012 par l'intermédiaire des programmes de l'UNICEF, ce qui représente la majorité des enfants libérés par les voies officielle.

4. Le système de surveillance et de communication de l'information et les plans d'action accélèrent la libération d'enfants des forces armées et préviennent le recrutement.

Le but était d'établir un mécanisme de surveillance et de communication des informations dans tous les pays figurant aux annexes du rapport annuel du Secrétaire général sur les enfants et les conflits armés et de plaider en faveur de plans d'action assortis d'un calendrier pour lutter contre ces violations. Le mécanisme de surveillance et de communication de l'information a été établi dans tous les pays figurant sur cette liste et l'UNICEF copréside (avec le coordonnateur de l'action humanitaire) l'équipe spéciale de pays chargée de la surveillance et de la communication de l'information dans chaque pays. Le plaidoyer de cette équipe spéciale auprès des forces armées a débouché sur la signature de plans d'action dans sept des huit pays participant à l'évaluation, et cinq de ces plans d'action ont été signés ou révisés en 2011 ou 2012. Le plaidoyer dans les huit pays de l'évaluation appliquant le système de surveillance et de communication de l'information a entraîné la libération de 2 064 enfants pendant la période 2011/2012 et le rejet de 1 379 enfants du recrutement grâce à la vérification des âges.

5. L'UNICEF a mené des interventions programmatiques vastes et efficaces face à la violence grâce à un soutien multisectoriel, surtout dans des contextes à forte incidence de la violence.

Les Principaux engagements pour les enfants dans l'action humanitaire visent à prévenir la violence, l'exploitation et les sévices infligés aux enfants et à lutter contre ces fléaux, et notamment contre la violence sexiste. L'UNICEF a apporté un soutien multisectoriel (médical, psychosocial, juridique, en termes de réinsertion) à un grand nombre de personnes qui ont survécu à la violence sexiste dans certains pays, notamment ceux qui affichent l'incidence la plus forte de violence sexiste. On peut notamment citer la RDC, qui comptait 39 000 enfants et femmes survivants entre 2009 et 2012, et la Somalie, le Myanmar et le Pakistan. Dans un groupe de 3 000 survivants, 56 % avaient eu accès à un traitement dans les 72 heures qui avaient suivi l'incident.

6. Les travaux de l'UNICEF en matière de sensibilisation au danger des mines/restes explosifs de guerre atteignent leurs cibles.

Entre 76 et 124 % des populations ciblées ont été atteintes en 2012 par les activités de sensibilisation au danger des mines/restes explosifs de guerre dans les pays de l'évaluation, les chiffres allant de 45 000 à 175 000. En plus de la sensibilisation au danger des mines et de l'enseignement prodigué aux enfants et à leurs familles sur la manière de se protéger dans des zones contaminées par des restes explosifs de guerre, deux pays ont établi des systèmes pour apprendre aux gens comment agir face à des objets suspects. Cette action a permis l'élimination sans danger de 2 359 objets potentiellement dangereux.

7. L'UNICEF établit une cartographie des systèmes en vue de planifier un renforcement des systèmes à plus long terme, tandis que les cadres des sous-groupes sectoriels (*sub-clusters*)/groupes de travail chargés de la protection de l'enfance renforcent la préparation.

L'UNICEF établit une cartographie de tous les volets des systèmes de protection de l'enfance et il aide les gouvernements et ses partenaires à élaborer des plans de renforcement des systèmes à long terme. Pour améliorer la préparation et la coordination, l'UNICEF dirige des sous-groupes (*sub-clusters*) ou des groupes de travail chargés de la protection de l'enfance dans 10 des 12 pays évalués dans le but spécifique d'améliorer le partage des informations, de commencer à planifier la préparation et de mettre en œuvre conjointement des évaluations rapides. Les partenaires ont estimé que l'UNICEF avait amélioré le partage des informations, et que des procédures opérationnelles standard et des outils communs avaient été élaborés dans la majorité des contextes. Sept pays sur les 12 avaient élaboré des plans de préparation et l'UNICEF avait mené à bien des évaluations rapides interinstitutions dans 6 pays.

Lacunes ou secteurs de programmation plus faibles

- 1. Le plaidoyer en se fondant sur les données réunies grâce au mécanisme de surveillance et de communication de l'information a été vigoureux en ce qui concerne le recrutement, mais on a moins insisté sur les autres violations. Le plaidoyer auprès des groupes armés est inexistant.**

Bien que les équipes spéciales de pays chargées de la surveillance et de la communication de l'information dans chaque pays aient joué un rôle efficace en termes de sensibilisation auprès des forces armées afin de prévenir le recrutement et pour obtenir la libération des enfants, les activités de sensibilisation à d'autres violations graves ont été beaucoup moins vigoureuses, notamment : les meurtres et les mutilations, les enlèvements, la violence sexuelle, les attaques contre des écoles et des hôpitaux, et l'accès humanitaire. Qui plus est, un seul plan d'action été signé avec un groupe armé (26 groupes armés étaient mentionnés dans les pays participant à l'évaluation) bien que ces groupes soient les premiers à recruter et les principaux auteurs d'autres violations graves. Les négociations se poursuivent avec les groupes armés mais l'UNICEF et les partenaires de l'équipe spéciale de pays chargée de la surveillance et de la communication de l'information doivent accorder davantage d'attention à cette question.

- 2. La conceptualisation du renforcement des systèmes dans les pays frappés par un conflit et les États fragiles doit être affinée.**

Bien que le renforcement des systèmes associés à long terme à la préparation en matière de protection de l'enfance soit approprié dans tous les contextes, une réflexion plus conceptuelle s'impose sur la manière d'aborder les pays touchés par un conflit et les États fragiles. Trois aspects ont été mis en exergue dans l'évaluation. Premièrement, lorsque les systèmes sont extrêmement faibles (comme en Afghanistan, en RDC et au Soudan du Sud) il pourrait s'avérer plus réaliste de concentrer les efforts de renforcement des systèmes étatiques sur des fonctions stratégiques de l'État qui ne peuvent pas être assurées par des acteurs non étatiques (comme la justice et la sécurité) pour éviter d'exercer une pression sur des systèmes faibles. Deuxièmement, dans certains États (y compris ceux classés par la Banque mondiale comme ayant une gouvernance plus efficace, comme la Colombie et le Pakistan¹⁴), on a constaté des problèmes de couverture par les services de protection, en particulier dans les secteurs les plus durement touchés par les conflits armés et largement contrôlés par les groupes armés. Troisièmement, la question se pose de savoir quelle est la méthode la plus appropriée pour renforcer les systèmes de protection de l'enfance lorsque l'État lui-même est l'auteur d'actes de violence.

- 3. La prévention de la violence contre les enfants et les femmes a été plus faible que les interventions.**

On a investi davantage dans les interventions face à la violence et à d'autres risques menaçant la protection que dans la prévention. Cette constatation est particulièrement vraie quand on considère les risques directement liés à la protection mentionnés par les enfants et les femmes dans cette évaluation, tels que la violence et le risque de violence lors de la collecte de bois de feu ou d'eau ; la violence sexuelle près de points d'eau et des installations sanitaires dans les camps ; les comportements menaçant généralisés lorsque la loi et l'ordre sont faibles ; la lutte contre la prévalence et l'acceptation sociale des armes à feu ; le chaos et la violence lors des distributions ; et le fait de se trouver pris dans des bombardements, des feux croisés ou des inondations. L'évaluation a permis d'identifier des exemples et des approches qui prouvent qu'une pensée créatrice et la participation des communautés concernées à la recherche de solutions peuvent déboucher sur des manières pratiques et viables d'aborder la prévention.

- 4. Les interventions systématiques en faveur du changement social sont essentielles mais il faut les multiplier.**

Les interventions systématiques, dotées de résultats mesurables, en faveur du changement social, et se fondant sur une analyse des causes profondes des problèmes, se sont avérées relativement faibles dans le contexte de conflits armés qui se prolongent. Des programmes à long terme ont combattu les mutilations génitales féminines et l'excision, ainsi que les mariages précoces, et plus

¹⁴ Voir annexe 3 sur les pays ayant participé à l'évaluation classés par catastrophes naturelles/conflit armé, développement et gouvernance.

récemment des programmes relatifs à la consolidation de la paix et à la lutte contre la violence sexuelle sont apparus. Cependant, il faut élargir ce type de programmes pour s'attaquer à d'autres problèmes complexes liés aux conflits armés, tels que la prévention du recrutement, la violence intercommunautaire, ainsi que la prévalence et l'acceptation sociale des armes à feu. Il s'agit d'une tâche à long terme à entreprendre dans des périodes plus stables et à poursuivre pendant les crises.

5. La gestion des données et la prise en charge des cas restent faibles.

Les données ventilées sont indispensables à une planification basée sur des données factuelles ainsi que pour connaître les résultats du suivi, pourtant elles se sont avérées faibles à pratiquement tous les niveaux. La prise en charge des cas pour les bénéficiaires de programmes venant en aide à des personnes (par ex. enfants séparés de leurs familles, survivants à la violence sexuelle) s'est aussi avérée limitée. Une amélioration générale des données exige un investissement important dans le renforcement des capacités des partenaires, qui sont les premiers à produire des données.

6. Le financement accordé à la protection de l'enfance ne suffit pas pour qu'elle bénéficie d'un leadership adéquat et pour mener à bien les interventions programmatiques appropriées.

La moitié des pays participant à l'évaluation ont reçu moins de la moitié des fonds demandés dans leurs appels, pour certains, le montant était même inférieur à 30 %, sans distinction évidente entre les catastrophes naturelles et les conflits armés. La pénurie de fonds s'est traduite par des coupes dans des programmes essentiels, ce qui expose les enfants. Par exemple, les activités de sensibilisation aux mines/restes explosifs de guerre ont été réduites dans certains pays bien que le nombre d'enfants victimes de ces engins ait augmenté ; les services aux survivants de la violence sexuelle ont été restreints ; et l'UNICEF n'a pas été en mesure de s'acquitter de tous les engagements pris dans le cadre des plans d'action du mécanisme de surveillance et de communication de l'information, ce qui met en danger les enfants mais aussi la réputation de l'UNICEF. L'UNICEF a aussi eu des difficultés à fournir aux coordonnateurs des sous-groupes les capacités techniques et l'expérience de terrain requises, ce qui porte atteinte à la qualité du leadership. En outre, les investissements dans le renforcement des capacités des partenaires seront limités, pourtant il s'agit toujours d'un secteur hautement prioritaire.

Recommandations

Les recommandations s'articulent autour de cinq domaines stratégiques, la planification des programmes et les problèmes d'équité. Elles sont destinées au siège de l'UNICEF, aux bureaux régionaux et aux bureaux de pays. Le chapitre 10 décrit en détail la manière dont chacune des recommandations devrait être appliquée. Le Plan stratégique pour la période 2014-2017 à paraître est l'occasion d'intégrer certaines orientations stratégiques proposées à la suite de l'évaluation.

1. Renforcer encore le plaidoyer interinstitutions fondé sur les droits de l'homme dans tous les contextes mais surtout lorsque l'État est l'auteur de la violence et lorsque les groupes armés contrôlent la situation. Par ailleurs, faire respecter plus systématiquement la légalité et le programme du secteur de la sécurité, et lutter contre l'impunité en cas de violence perpétrée contre des enfants lors des conflits armés et des catastrophes naturelles.
2. Renforcer la prévention de la violence, en particulier la violence sexuelle et les autres formes de violence sexuelle contre les filles, les garçons et les femmes lors des situations d'urgence en s'appuyant sur les interventions en faveur du changement social (à plus long terme) et les système d'alerte et d'intervention communautaires lors des crises.
3. Renforcer la gestion des données, la prise en charge des cas, l'acquisition de données et l'utilisation de données à des fins de sensibilisation et de gestion des programmes, ainsi que la responsabilité envers les populations touchées et pour montrer les résultats obtenus aux donateurs.
4. Investir pour améliorer le financement de la protection de l'enfance lors des situations d'urgence. Montrer aux donateurs la volonté de communiquer des données sur les résultats et la prévention.

5. Analyser l'application de la Stratégie pour la protection de l'enfance dans les États fragiles et ceux qui sont frappés par un conflit, et harmoniser les Principaux engagements pour les enfants dans l'action humanitaire avec la Stratégie pour la protection de l'enfance.
6. Améliorer la prise en compte des enfants handicapés, le groupe auquel l'UNICEF a accordé le moins d'importance en identifiant et éliminant les obstacles qui empêchent leur intégration.
7. En coordination avec des ONG internationales partenaires, investir dans le renforcement systématique à moyen terme des capacités des gouvernements et des ONG nationales partenaires de la protection de l'enfance lors des situations d'urgence, en privilégiant la gestion des données et une programmation de qualité en termes de protection des enfants lors des situations d'urgence.

