



Conseil économique et social

Distr. générale
12 avril 2022
Français
Original : anglais

Pour décision

Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration

Session annuelle de 2022

14-17 juin 2022

Point 7 de l'ordre du jour provisoire*

Évaluation du rôle de l'UNICEF en tant que chef de file ou co-chef de file de cluster

Résumé**

Résumé

Le rôle de l'UNICEF en tant que chef de file de cluster, tel que défini dans le cadre des Principaux engagements pour les enfants dans l'action humanitaire, consiste à « soutenir le leadership et la coordination de l'intervention humanitaire, en coopération avec les parties prenantes nationales et locales, dans le respect des principes humanitaires ». La présente évaluation a été commandée en 2020 afin de mettre en évidence les difficultés et les opportunités rencontrées par l'organisation dans l'exercice de ses responsabilités en tant qu'organisme chef de file de cluster, d'évaluer les progrès accomplis ces sept dernières années et de déterminer l'orientation future de ce rôle phare de l'UNICEF. La première évaluation du rôle de l'UNICEF en tant que chef de file de cluster a été réalisée en 2013 ; la présente évaluation fait suite à ce premier diagnostic.

L'évaluation démontre que l'UNICEF remplit globalement sa mission quant à la coordination qui lui incombe en tant que chef de file de cluster à la fois à l'échelle nationale et internationale. Pour ce qui est du leadership, si l'évaluation relève quelques exemples prometteurs, elle constate néanmoins que les responsabilités du chef de file de cluster sont moins bien définies et assumées dans ce domaine.

L'évaluation signale que les clusters nationaux sont devenus des « structures procédurales » et se retrouvent submergés par des tâches fastidieuses qui nuisent à leur réflexion et à leur vision stratégiques. Elle met en lumière le soutien souvent insuffisant accordé par l'UNICEF aux coordonnateurs des clusters, et déplore l'absence d'orientation claire donnée par l'organisation à l'échelle nationale sur la

* E/ICEF/2022/9.

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

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



mise en œuvre des engagements relatifs à la responsabilité envers les populations touchées, à l'adaptation aux particularités locales, au lien existant entre action humanitaire et activités de développement ou encore à l'importance cruciale de la protection.

Notons que certaines des conclusions de l'évaluation révèlent de problèmes antérieurs, déjà soulevés il y a plus de sept ans par la première évaluation CLARE I. L'UNICEF doit s'y atteler de toute urgence s'il a la volonté d'assumer pleinement son rôle de chef de file de cluster. L'évaluation a donné lieu à trois recommandations générales et à 12 sous-recommandations en réponse aux difficultés et aux problèmes latents mis en évidence dans le rapport.

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

I. Introduction

1. Le système des clusters a été établi dans le cadre de l'initiative de réforme humanitaire lancée par le Comité permanent interorganisations (CPI) en 2005. Il vise, par un renforcement des partenariats dans plusieurs secteurs essentiels de l'intervention humanitaire (aujourd'hui appelés « groupes thématiques » ou « clusters »), à améliorer la prévisibilité, les capacités d'intervention, la coordination et la responsabilité dans l'action humanitaire. La direction de chaque cluster a été officiellement confiée à une ou plusieurs organisations déterminées. L'UNICEF a été désigné organisme chef de file du cluster Nutrition et du cluster Eau, assainissement et hygiène, et co-chef de file du cluster Éducation qu'il codirige avec Save the Children International. L'organisation est également coordinatrice du domaine de responsabilité de la protection de l'enfance (relevant du cluster Protection).

2. Réalisée en 2013, une première évaluation mondiale du rôle de l'UNICEF en tant que chef de file de cluster dans l'action humanitaire (CLARE I) a conclu que, de manière générale, l'organisation s'était beaucoup investie dans son rôle de chef de file et avait obtenu des résultats positifs. Les progrès accomplis ont été corroborés par plusieurs autres évaluations et examens entrepris entre-temps.

3. Depuis l'évaluation CLARE I, le paysage de l'action humanitaire a radicalement changé, et le système des clusters a continué de gagner en maturité et d'évoluer afin de s'y adapter. À l'époque de l'évaluation CLARE I, le Programme de transformation (ensemble de mesures approuvées par les hauts responsables du CPI en décembre 2011) n'en était qu'aux prémices de sa mise en œuvre. De ce fait, le rapport ne contenait qu'une vague référence au « cycle de programmation intégrée du Programme de transformation » et précisait que les outils n'avaient pas encore été mis à l'essai. Dans les années qui ont suivi, en revanche, la méthodologie du cycle de programmation humanitaire a commencé à occuper une place centrale dans le cadre des missions relevant des clusters nationaux. Une deuxième série de réformes a été introduite au lendemain du Sommet mondial sur l'action humanitaire de 2016 et du « Grand Bargain » conclu à l'issue de celui-ci. Cet accord a donné lieu à plusieurs engagements, en particulier concernant la responsabilité envers les populations touchées, le choix de privilégier les programmes fondés sur des transferts en espèces pour venir en aide aux personnes dans le besoin, la diversité, l'équité et l'inclusion, le rôle fondamental des acteurs locaux, et les liens entre aide humanitaire, développement et consolidation de la paix. Même si certains de ces engagements n'étaient pas à proprement parler nouveaux, ils n'avaient généralement pas été clairement énoncés avant 2016, et la responsabilité de leur exécution restait souvent floue. À la suite du Grand Bargain, les clusters se sont vus confier la responsabilité de la mise en œuvre de bon nombre de ces engagements, ce qui a augmenté leur volume de travail et accru la complexité de leur mission.

4. En 2013, l'évaluation CLARE I mettait en garde contre le risque d'un « glissement » du périmètre de travail de ces clusters. L'élargissement des contextes d'intervention faisant appel aux clusters et la prolongation des missions confiées à ces derniers limitaient en effet la capacité de l'UNICEF à assumer correctement sa fonction de chef de file de cluster, entraînant un éparpillement des efforts et des ressources. Depuis lors, les besoins de l'organisation en matière de financements humanitaires se sont sensiblement accrus : entre 2014 et 2018, les demandes de financement présentées dans le cadre des appels en faveur de l'action humanitaire pour les enfants ont augmenté de plus de 70 %. En 2020, les besoins de financements humanitaires s'élevaient à 6,32 milliards de dollars, soit la plus forte demande de financement jamais formulée par l'UNICEF dans le domaine de l'action humanitaire. Néanmoins, les ressources restent limitées par rapport aux besoins.

5. La pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19), survenue alors que les besoins humanitaires étaient déjà criants, a aggravé la situation. Ses effets à long terme pourraient même être encore plus désastreux sur le plan de la sécurité alimentaire, des perspectives éducatives et des moyens de subsistance. Les conséquences économiques de la pandémie pourraient par ailleurs occasionner une diminution substantielle des financements humanitaires, ce qui risquerait de creuser plus encore l'écart entre les besoins et les capacités disponibles en matière d'interventions humanitaires. Cela engendrera incontestablement des répercussions sur les clusters et la manière dont ils sont administrés. Le Bureau de l'évaluation de l'UNICEF a commandé la présente évaluation (que nous appellerons CLARE II) alors que la pandémie commençait à peine à perturber l'existence des populations du monde entier. La question de la COVID-19 a été prise en compte dans la conception de l'évaluation afin de préserver sa pertinence et de produire des données utiles à la fois dans le contexte actuel et pour l'après-pandémie.

II. Approche de l'évaluation

6. L'évaluation s'est intéressée à l'expérience de l'UNICEF en tant que chef de file de cluster depuis 2013, appréciant les progrès réalisés depuis la première évaluation et recensant les lacunes encore à combler, avant de formuler des recommandations destinées à aider l'organisation à améliorer ses performances futures dans cette fonction.

7. L'évaluation a examiné avec la même attention les quatre clusters dirigés ou codirigés par l'UNICEF, à savoir la nutrition ; l'éducation ; l'eau, l'assainissement et l'hygiène ; ainsi que le domaine de responsabilité de la protection de l'enfance. Elle a étudié la manière dont l'UNICEF assumait son rôle de chef de file de cluster à l'échelle mondiale, régionale et nationale. À l'échelle nationale, l'évaluation s'est penchée sur le rôle joué par l'organisation dans la direction des clusters mondiaux en ce qui concerne la définition des politiques, des normes et des lignes directrices, le renforcement des capacités d'intervention, la fourniture d'un appui opérationnel, ou encore la création de synergies avec d'autres clusters (mondiaux) et la collaboration intersectorielle au sein du groupe mondial de coordination des clusters. À l'échelle nationale, l'accent a été mis sur huit pays (le Burkina Faso, l'Éthiopie, le Mali, le Mozambique, le Nigéria, la République démocratique du Congo, le Soudan et le Soudan du Sud). L'évaluation a jaugé la manière dont l'UNICEF, en tant que chef de file de cluster, avait assumé ses responsabilités s'agissant de faciliter la prestation de services, d'éclairer la prise de décisions stratégiques des coordonnateurs humanitaires et des équipes de pays pour l'action humanitaire, de planifier et de mettre en œuvre des stratégies sectorielles, d'assurer le suivi et l'évaluation des performances, de procéder à la planification d'urgence et de mettre en place de solides actions de plaidoyer.

8. Le rôle de l'UNICEF en tant que chef de file de cluster, dans le cadre des Principaux engagements pour les enfants dans l'action humanitaire, est défini comme suit : « soutenir le leadership et la coordination de l'intervention humanitaire, en coopération avec les parties prenantes nationales et locales, dans le respect des principes humanitaires ».

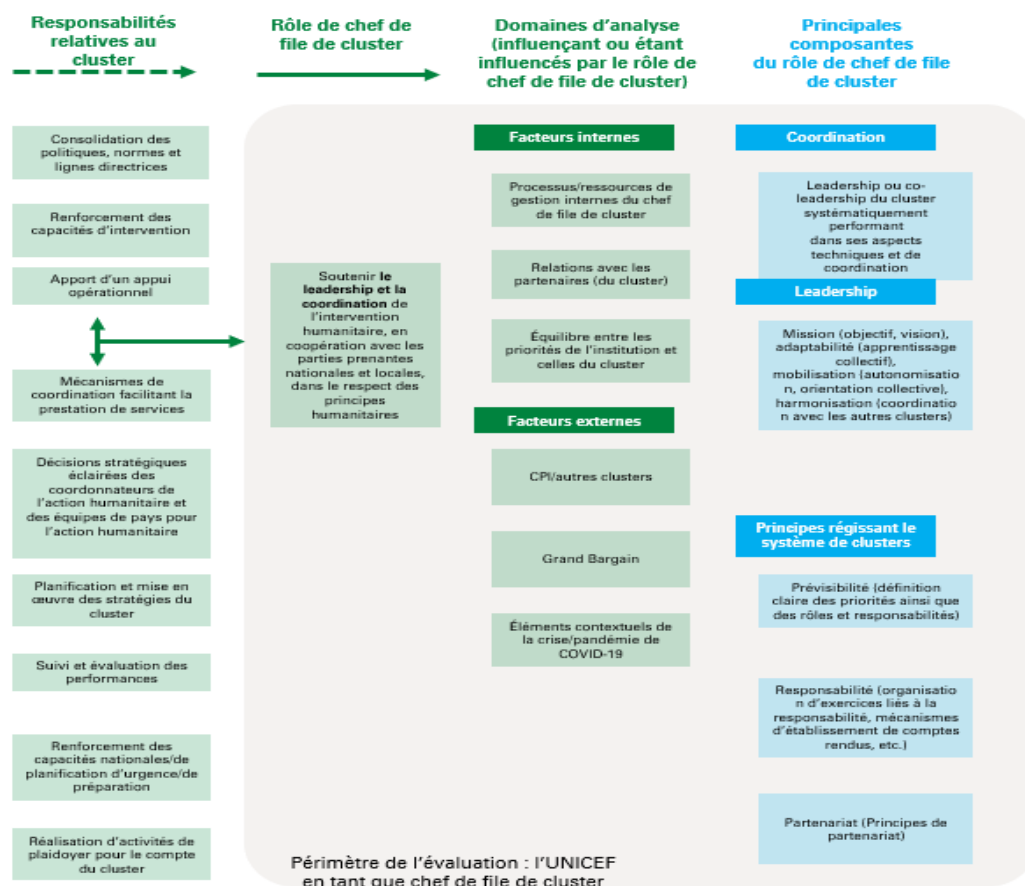
9. En vertu de cette définition, l'équipe d'évaluation a classé les responsabilités des organismes chefs de file de cluster en deux grandes catégories interdépendantes : la coordination et le leadership. La figure I propose une représentation visuelle du modèle logique employé pour l'analyse.

10. Ce modèle met en évidence les principaux rapports de causalité à la base de l'engagement de l'UNICEF en tant que chef de file de cluster, matérialisés par des flèches vertes. La zone gris clair représente le périmètre de l'évaluation, consacrée au

rôle global de coordination et de leadership joué par l'UNICEF en tant que chef de file de cluster, plutôt qu'à l'exercice des responsabilités programmatiques et opérationnelles des membres des clusters dirigés par l'UNICEF dans le cadre de leurs secteurs respectifs. Il s'agissait d'évaluer de façon générale la manière dont l'UNICEF s'était concrètement acquitté de sa fonction ainsi que les progrès accomplis depuis 2013. Les avancées réalisées ont été appréciées à l'aune des principes du système des clusters : prévisibilité, responsabilité et partenariat. Les engagements pris lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire ou dans le cadre du Grand Bargain ont également été pris en compte, de même que les recommandations issues de l'évaluation CLARE I. Étant donné que le rôle de chef de file de cluster implique des responsabilités relevant directement du leadership et de la coordination, et afin de tirer des enseignements qui aideront l'UNICEF à exercer systématiquement un leadership (ou co-leadership) de qualité, l'évaluation a également tenu compte d'un ensemble de critères de référence propres aux différents styles de leadership.

11. L'évaluation s'est fondée sur une approche mixte, collectant des données à l'échelle mondiale, régionale et nationale. En raison des restrictions de déplacement dues à la pandémie de COVID-19, l'équipe d'évaluation a utilisé des outils de collecte de données virtuels, notamment des entretiens semi-directifs avec des informateurs clés, une enquête en ligne auprès des partenaires des clusters de l'UNICEF et les coordonnateurs de cluster, ainsi qu'une discussion de groupe avec des membres du groupe de référence afin de valider certaines observations. Les données primaires recueillies grâce à ces méthodes ont été recoupées à l'aide des conclusions d'un examen documentaire systématique et de l'analyse consécutive.

Figure I
Modèle logique de la présente évaluation



III. Résultats de l'évaluation

A. Responsabilités relatives à la coordination à l'échelle mondiale

12. Dans l'exercice de ses responsabilités en matière de coordination mondiale, l'UNICEF assume trois fonctions principales : l'élaboration de normes et de politiques, le renforcement des capacités d'intervention et l'appui opérationnel. L'intervention des clusters face à la pandémie de COVID-19 illustre parfaitement ce fonctionnement : ceux-ci ont rédigé de nouvelles politiques et orientations techniques, créé ou adapté des ressources pédagogiques, et assuré un important soutien opérationnel, en particulier par l'intermédiaire de leurs services d'assistance et des groupes de travail, y compris dans des pays où le système de clusters n'a pas été mis en place.

1. Appui technique et opérationnel

13. L'appui opérationnel et l'orientation technique au quotidien apparaissent comme les domaines dans lesquels les clusters mondiaux ont le plus gagné en maturité depuis 2013. Ces derniers affichent d'importantes capacités de déploiement de renforts grâce à des équipes d'intervention rapide ou d'appui sur le terrain, élaborent des guides et des recommandations techniques pertinents, organisent des séances et des modules de formation, et mettent en place des outils ainsi qu'un système de gestion de l'information normalisés. Leurs services d'assistance sont particulièrement appréciés par les clusters nationaux.

14. La fonction d'élaboration de normes et de politiques assurée par le chef de file de cluster s'applique également à la stratégie et à la vision des enjeux à long terme. Une analyse documentaire conduite par l'équipe d'évaluation a donc inventorié quelques documents liés à l'approche stratégique et institutionnelle de l'UNICEF concernant son rôle de chef de file de cluster. Sur plus de 150 documents étudiés, à peine un tiers fait mention de cette fonction, et seulement un sur cinq explique concrètement en quoi elle consiste, sans se limiter à une description d'une ou deux phrases. Ces documents, lorsqu'ils existent, reprennent dans une large mesure les normes et politiques du CPI relatives aux clusters. Les documents et les politiques du CPI précisant le rôle des organismes chefs de file en matière de leadership présentent toutefois une lacune non négligeable. En effet, la note d'orientation publiée par le CPI à ce sujet, seul document détaillant cette fonction, date de 2006 et n'est plus du tout à jour. En 2013, l'évaluation CLARE I avait déjà signalé l'obsolescence de cette note d'orientation à plusieurs niveaux, notamment le suivi des performances des clusters mondiaux. Rien n'indique que cette question ait été abordée depuis 2013, et les orientations du CPI concernant les clusters restent largement axées sur l'échelon national. Il apparaît nécessaire de mener des analyses à l'échelle mondiale et de formuler des conseils pratiques sur la conduite à tenir face aux nouvelles tendances et aux nouveaux défis.

15. L'évaluation a constaté un manque de clarté (ainsi que quelques différends) concernant la principale priorité des clusters mondiaux, à savoir, définir des orientations et des priorités stratégiques, ou plutôt assurer des services pratiques de coordination au quotidien ainsi qu'un appui technique aux clusters nationaux. Les coordonnateurs de cluster n'ont guère de directives à leur disposition pour déterminer le juste équilibre à adopter entre ces deux domaines, et les informateurs clés ont laissé entendre que ce positionnement dépendait de la personne occupant ce poste. À tous les niveaux et quel que soit le cluster, les informateurs ont indiqué que la coordination du cluster, son orientation et ses priorités dépendaient de la personne chargée de cette fonction plutôt que d'une approche institutionnelle concertée et uniforme. Le changement de cap de certains clusters mondiaux, passés d'une logique opérationnelle

à une logique politique (ou inversement), a coïncidé avec un changement de coordonnateur, et ces évolutions semblent dépendre du parcours du nouveau venu, de ses centres d'intérêt et de sa conception du rôle des clusters. En bref, l'UNICEF, en sa qualité de chef de file, n'a pas donné d'orientations claires sur ce que devaient être les priorités des clusters.

B. Responsabilités relatives à la coordination à l'échelle nationale

1. Charge de travail supplémentaire et rôle de « structures procédurales »

16. L'UNICEF a enregistré des avancées majeures concernant ses responsabilités de coordination des clusters nationaux. Les résultats des enquêtes témoignent généralement d'une réelle satisfaction à l'égard du travail de l'organisation dans ce domaine en tant que chef de file de cluster, et les parties prenantes interrogées ont jugé que l'UNICEF s'en sortait mieux que d'autres organismes chefs de file de cluster, soulignant en particulier les efforts mis en œuvre pour disposer des capacités suffisantes afin d'assumer correctement ce rôle.

17. Les clusters nationaux se sont progressivement vu confier plus de responsabilités qu'au début de la mise en place du système de clusters. Ils se sont retrouvés chargés d'opérations telles que l'élaboration du plan d'intervention humanitaire, la gestion et le suivi du cycle de programmation humanitaire pour le secteur, ou encore la préparation des attributions de financements communs. Il est également arrivé qu'on leur demande de déployer certaines initiatives programmatiques de l'UNICEF, telles que l'intégration des transferts monétaires dans les interventions de l'organisation. L'évaluation a déterminé que l'UNICEF s'était montré efficace dans le domaine de la coordination, ce qui, au vu de la complexité croissante des contextes induisant l'activation des clusters et de l'amplification de leurs missions, n'est pas une mince affaire.

18. Par ailleurs, les coordonnateurs de cluster ont fait part de leur frustration face à la multiplication des tâches qui leur sont confiées et aux conséquences négatives de cet accroissement de l'activité sur la qualité de leur travail. Beaucoup ont manifesté leur mécontentement concernant cette surcharge de travail liée à des questions triviales de coordination, qui selon eux ne leur laisse pas la possibilité de se livrer à une réflexion plus stratégique sur la situation de leur cluster. D'après eux, les coordonnateurs de cluster et les responsables de l'information passeraient beaucoup de temps à répondre aux attentes du système, notamment en remplissant des formulaires d'information, en collectant des données afin d'alimenter des tableaux de bord ou en répondant à d'autres demandes de renseignements. Les partenaires des clusters, quant à eux, apprécieraient une analyse plus approfondie des réalisations et des manquements. Dans l'ensemble, il apparaît que l'UNICEF, en sa qualité de chef de file de cluster, ne privilégie pas une approche ciblée s'agissant des données, des informations ou de l'analyse à des fins de décisions stratégiques. Une telle approche consisterait à déterminer quelles données sont pertinentes et nécessaires, pour qui et à quel moment, mais également à se demander si l'on n'accorde finalement pas trop d'importance à la collecte et au traitement d'une grande quantité d'informations au détriment de leur analyse et de leur exploitation.

2. Relations avec les partenaires

19. L'équipe d'évaluation a observé que les efforts de l'UNICEF pour mobiliser des ressources destinées à des interventions collectives dans le cadre des clusters étaient généralement appréciés par les parties prenantes. Il existe cependant de profondes divergences d'opinions quant aux priorités de l'UNICEF, qui selon certains chercherait à mobiliser des ressources dans l'intérêt de tous, et selon d'autres se

soucierait essentiellement de son propre financement. Compte tenu de la nature collective des clusters, l'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure de tirer ses propres conclusions à ce sujet, mais la perception des partenaires mérite dans tous les cas d'être prise en compte. Il serait intéressant d'approfondir les raisons de ce sentiment ainsi que les mesures que pourrait prendre l'UNICEF pour remédier aux perceptions négatives à l'égard de son rôle de mobilisation de ressources.

20. Le rôle des clusters consistant à mobiliser des financements et à préparer les décisions relatives à leur affectation pour chaque intervention sectorielle a considérablement gagné en importance au fil des années. À l'origine, les clusters n'étaient pas censés jouer un rôle central dans les processus d'attribution des financements, et cette mission supplémentaire présente à la fois des avantages et des inconvénients. Le fait que la préparation de ces décisions soit confiée aux clusters devrait en principe renforcer leur caractère collectif, sous réserve que lesdites décisions soient transparentes et prises par l'ensemble du cluster. Toutefois, lorsque les entités qui prennent les décisions relatives aux financements sont également en position d'en bénéficier, il existe un conflit d'intérêts évident.

21. La divergence d'opinions la plus marquée portait sur la question de savoir si l'UNICEF en tant que chef de file de cluster privilégiait ses propres intérêts ou ceux du collectif, autrement dit, dans quelle mesure l'organisation était considérée comme un intermédiaire honnête. À première vue, les réponses aux deux questions d'enquête concernant la manière dont l'UNICEF concilie ses propres intérêts et ceux du collectif semblent positives. On note toutefois des variations considérables selon le contexte, et cette question compte parmi celles qui enregistrent le plus fort niveau de désaccord, ce qui tend à indiquer son caractère relativement clivant. Le désir de visibilité de l'organisation a été mentionné à plusieurs reprises dans les entretiens avec les partenaires des clusters, qui ont fait remarquer que l'UNICEF cherchait à se servir du cluster comme marchepied pour promouvoir ou mettre en œuvre son propre programme.

22. Certains informateurs clés ont soulevé un autre problème en lien avec les dynamiques de pouvoir susceptibles d'exister entre une grande organisation internationale telle que l'UNICEF et des organisations non gouvernementales locales et nationales – dynamiques qui peuvent se ressentir sur la qualité du partenariat. Certaines organisations non gouvernementales, par exemple, peuvent se sentir obligées de s'investir dans le cluster par crainte de répercussions financières. Enfin, les avis sont également mitigés quant à la mise en pratique des Principes de partenariat (à savoir l'égalité, la transparence, l'approche axée sur les résultats, la responsabilité et la complémentarité) par les clusters dans les différents pays.

3. Dotation en personnel

23. Autre aspect déterminant de la coordination des clusters à l'échelle nationale : l'affectation continue de personnel aux postes de direction des clusters, notamment ceux de coordonnateur et de responsable de l'information, configuration habituelle de la direction d'un cluster. En 2013, l'évaluation CLARE I avait observé une prédominance du « cumul des fonctions », pratique consistant à assumer les responsabilités relevant du rôle de chef de file de cluster en plus des responsabilités programmatiques et opérationnelles propres à l'UNICEF. En effet, seuls 28 % des effectifs travaillaient à plein temps sur les activités du cluster. L'UNICEF semble s'être attelé à améliorer la situation. En 2020, 61 % des coordonnateurs et 39 % des spécialistes de la gestion de l'information des clusters dirigés ou codirigés par l'organisation à l'échelle nationale occupaient des postes à plein temps réservés à cette fin. Certes, il convient de saluer cette évolution, mais l'UNICEF n'atteint toujours pas 100 % de personnel dédié employé à durée déterminée, et il est encore

fréquent que ces postes à l'échelle nationale restent vacants, parfois de façon prolongée.

24. Cette pénurie de personnel va de pair avec l'impression que l'UNICEF n'accorde pas autant de valeur aux postes de coordonnateur de cluster qu'à d'autres postes. L'équipe d'évaluation a souvent observé ce sentiment : près de la moitié des coordonnateurs de cluster ayant répondu à l'enquête ont indiqué que l'organisation ne répondait qu'en partie à leurs besoins, voire pas du tout. D'après l'analyse des entretiens menés avec les informateurs clés, les problèmes relatifs aux ressources humaines (notamment le cumul des fonctions, la rotation constante des effectifs, le grand nombre de postes vacants et l'absence de perspectives de promotion pour les coordonnateurs de cluster) et le manque de soutien institutionnel de la part de l'UNICEF sont les deux aspects négatifs les plus fréquemment cités concernant le rôle de l'organisation en tant que chef de file de cluster.

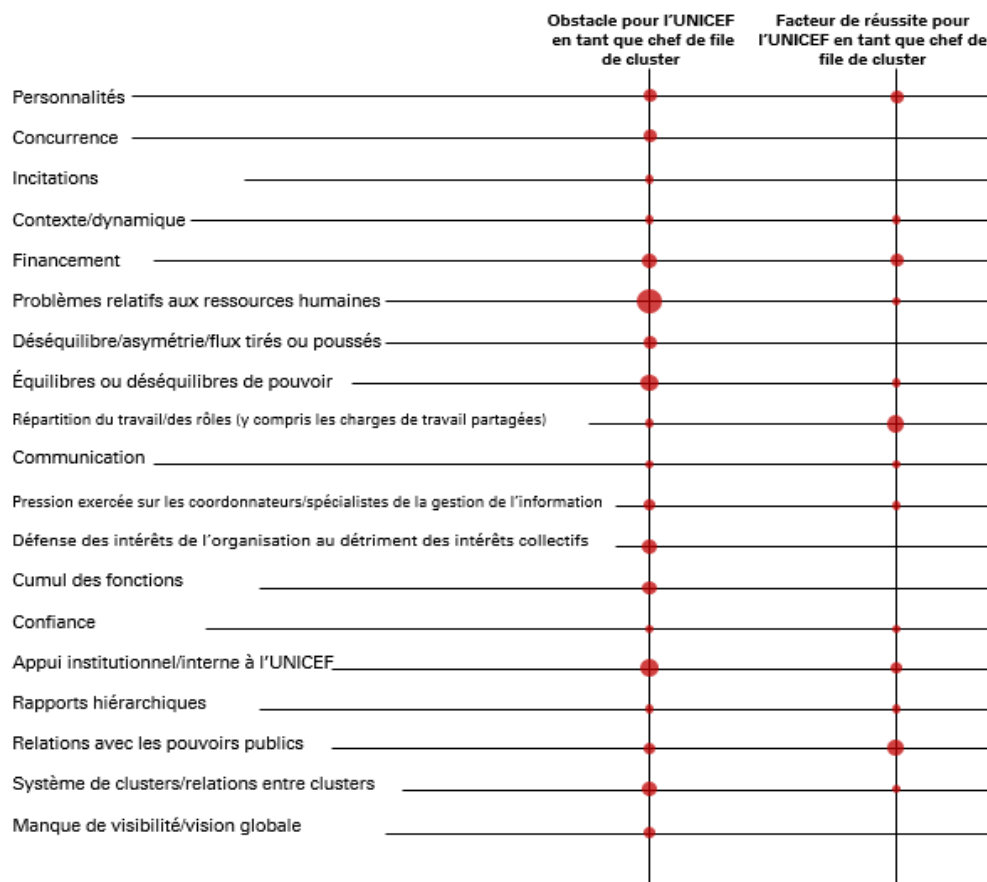
25. La figure II, réalisée à partir du codage systématique de tous les entretiens avec les informateurs clés, met en évidence les différents facteurs mentionnés et la perception par les répondants de leur influence négative ou positive sur la manière dont l'UNICEF exerce sa fonction de chef de file de cluster.

Figure II

Vue d'ensemble des obstacles et des facteurs de réussite perçus quant au rôle de chef de file de cluster de l'UNICEF

Entretiens avec les informateurs clés Échelle mondiale, régionale et nationale

La taille du point rouge est proportionnelle au nombre de personnes interrogées ayant considéré le domaine en question comme un obstacle ou un facteur de réussite pour l'UNICEF dans l'exercice de son rôle de chef de file de cluster.



C. Leadership

1. Engagements relatifs au leadership

26. Le cluster n'est pas un mécanisme pouvant être géré de manière verticale, dans un esprit de contrôle et de commandement : les décisions y sont plutôt prises dans une logique de concertation et de participation. Le leadership joue un rôle essentiel s'agissant de la formulation d'idées et de plans, de la mobilisation des partenaires dans les échanges collectifs et de la proposition de véritables orientations communes ou partagées. En ce sens, on ne peut que constater que l'UNICEF n'a pas accordé l'attention voulue à cette composante inhérente à son rôle de chef de file de cluster.

27. Cette partie de l'enquête s'est fondée sur deux grandes questions descriptives. Premièrement : « Qui, au sein de l'UNICEF, assume concrètement le rôle de chef de file de cluster : le coordonnateur ou la coordinatrice du cluster, l'unité de coordination des clusters mondiaux, le ou la représentant(e) de pays, la direction régionale, le Bureau des programmes d'urgence, la Division des programmes, ou toutes les entités susmentionnées ? » Deuxièmement : « En admettant que ces six entités jouent toutes un rôle (de leadership) en tant que chef de file de cluster, comment s'articulent les rôles et responsabilités de chacune ? »

28. La figure III offre une représentation visuelle des six acteurs qui, au sein de l'UNICEF, se partagent la responsabilité d'assurer le leadership qui incombe à l'organisme chef de file de cluster. Les responsabilités sont réparties comme suit :

a) Les coordonnateurs des clusters incarnent l'organisme chef de file de cluster. À l'échelle nationale comme mondiale, ces professionnels ont reconnu et expliqué la verticalité du leadership au cours des entretiens. Plusieurs ont indiqué avoir la responsabilité d'instaurer un climat d'ouverture encourageant l'inclusion et la participation et ont décrit leur rôle comme étant un rôle d'animation. Certains ont également rapporté s'appuyer sur le groupe consultatif stratégique du cluster dans une optique de consultation et d'échange d'idées. En revanche, les coordonnateurs des clusters ont également noté que l'UNICEF se souciait surtout de ses propres priorités et souligné un désintérêt global de l'organisation à l'égard de ses responsabilités en matière de leadership et de coordination des clusters.

b) L'unité de coordination des clusters mondiaux occupe une place déterminante en matière de leadership, car elle peut s'appuyer sur le rôle de chef de file de cluster assumé par l'UNICEF vis-à-vis des quatre clusters. Ce service est chargé de tenir les coordonnateurs de cluster informés de tout ce qui se passe au Bureau des programmes d'urgence et dans d'autres services de l'UNICEF, et inversement. Il fait le lien entre les intérêts propres de l'UNICEF et son action en tant que chef de file de cluster défendant des intérêts collectifs à l'échelle mondiale. En outre, cette entité devant coordonner trois clusters et un domaine de responsabilité, elle pourrait jouer un rôle essentiel dans la prise en compte de l'intersectoralité.

c) À l'échelle nationale, le ou la représentant(e) de l'UNICEF occupe un poste clé vis-à-vis des clusters. Ainsi, il lui incombe de prendre des décisions concernant les postes de coordination des clusters, et notamment de déterminer comment ces postes seront financés. Cette personne exerce par ailleurs une responsabilité hiérarchique directe sur les coordonnateurs de cluster, quoiqu'elle puisse décider de déléguer cette fonction.

d) Le rôle des bureaux régionaux à l'égard des clusters n'est pas évident au premier abord, un problème déjà signalé dans l'évaluation CLARE I. En effet, il existe des clusters mondiaux et nationaux, mais pas régionaux. Les directeurs régionaux occupent néanmoins une place importante, en ceci qu'ils veillent à ce que les représentants de l'UNICEF rendent compte de la supervision du rôle de chef de file de cluster à l'échelle nationale. Le personnel de l'UNICEF à l'échelle régionale

est en outre chargé d'apporter un soutien sur les problèmes techniques ou sur le recrutement de personnel au sein des clusters. Enfin, les bureaux régionaux approuvent la liste des effectifs des bureaux de pays, laquelle inclut le personnel rattaché aux clusters.

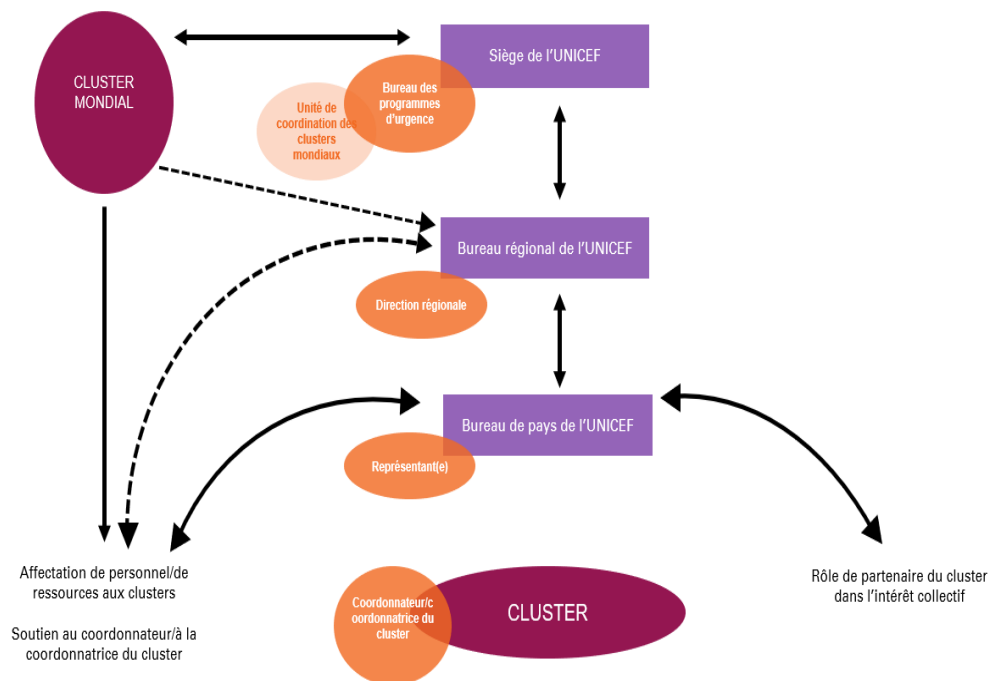
e) Le Bureau des programmes d'urgence exerce une responsabilité hiérarchique directe sur l'unité de coordination des clusters mondiaux à l'échelle internationale. Il représente également l'UNICEF au CPI et au sein du Groupe des directeurs des programmes d'aide d'urgence, ce qui lui permet de porter à leur connaissance les éventuels problèmes stratégiques ou opérationnels rencontrés par les clusters.

f) Enfin, le personnel technique ou chargé de l'exécution des programmes joue également un rôle spécifique dans la fonction de chef de file de cluster assumée par l'UNICEF. À l'échelle mondiale comme nationale, les quatre clusters peuvent compter sur la participation d'experts humanitaires issus de toutes les sections techniques de l'organisation. Ces professionnels représentent l'UNICEF, tout comme les autres participants représentent leur propre organisme, mais compte tenu du rôle de chef de file et de l'étendue des capacités techniques et de l'expertise de l'UNICEF, ils assument un leadership de premier plan quant au contenu des programmes.

29. Tous les acteurs de l'UNICEF susmentionnés ont un rôle à jouer dans l'exercice du leadership qui incombe à l'organisme chef de file de cluster. Pour l'instant, trop de responsabilités reposent sur les épaules des coordonnateurs de cluster, qui ne bénéficient pas d'un appui institutionnel suffisant de la part des autres acteurs de l'UNICEF. L'évaluation CLARE I avait relevé l'existence de structures hiérarchiques différentes selon les bureaux de pays, et précisé qu'un rapport hiérarchique direct avec un(e) représentant(e) pouvait contribuer à améliorer la communication des problèmes rencontrés par les clusters auprès de l'équipe de pays pour l'action humanitaire. La cohabitation de différents systèmes hiérarchiques reste un obstacle majeur à l'exercice par l'UNICEF de son rôle de chef de file de cluster.

30. Ce manque de soutien ne relève pas nécessairement d'un manque de volonté, mais du fait que l'UNICEF n'a pas encore pris conscience que son rôle de chef de file de cluster, dans le cadre de l'accomplissement de sa mission humanitaire, pouvait aller au-delà de la seule défense de ses propres priorités.

Figure III
Partage des responsabilités relevant du chef de file de cluster en matière de leadership



2. Approche stratégique

31. La formulation de stratégies et la hiérarchisation des tâches à accomplir constituent des éléments essentiels du leadership. Ces activités sont d'ailleurs intrinsèquement exigeantes dans un environnement interorganisations. Les partenaires des clusters ont globalement apprécié les efforts consentis par l'UNICEF dans ce domaine.

32. À l'échelle mondiale, tous les clusters disposent d'une stratégie et sont dotés d'un groupe consultatif stratégique. Les groupes consultatifs stratégiques des clusters sont les principaux mécanismes de discussion et d'approbation des stratégies, des plans de travail et autres priorités. Les informateurs clés ont indiqué qu'un certain nombre de ces groupes avaient un rôle mieux défini et étaient plus structurés qu'il y a quelques années. Pour d'autres, en revanche, le constat est plus mitigé. Certains se sont interrogés sur la taille des effectifs ou ont observé que ceux-ci se cantonnaient aux affaires courantes au lieu de se tourner vers les questions stratégiques.

33. L'équipe d'évaluation révèle que les stratégies de plusieurs clusters mondiaux englobent une multitude de priorités et tiennent plus du plan d'action ou du plan de travail que d'un document énonçant une vision et des objectifs. Cela peut être dû à l'horizon de planification des clusters, souvent tributaire de financements à court terme ou de la brièveté du cycle de planification des programmes humanitaires en général. D'autres informateurs clés l'expliquent par une surcharge de travail et précisent qu'ils n'ont pas le temps de prendre du recul pour envisager des objectifs stratégiques à plus long terme. On pourrait faire valoir que le leadership consiste notamment à favoriser des discussions stratégiques et de nouvelles méthodes de travail. Les parties prenantes ont indiqué avoir très peu de temps pour se demander comment optimiser la collaboration au sein des clusters, mettre à profit la complémentarité des différentes organisations en termes d'avantages comparatifs, ou

encore faire en sorte que l'organisme chef de file de cluster serve les intérêts de l'ensemble du cluster.

3. Co-leadership et leadership collectif

34. L'évaluation considère le leadership comme un effort collectif, où chaque partenaire du cluster a la responsabilité de présenter des propositions et de suggérer des orientations pour atteindre des objectifs communs. Praticé correctement, le co-leadership peut être vu comme un mécanisme optimal associant les concepts de partenariat et de leadership collectif.

35. De manière générale, l'UNICEF semble ouvert à des accords de co-leadership à l'échelle nationale. L'expérience s'avère toutefois mitigée. On note d'importantes disparités dans la manière dont ont été décrites les modalités de leadership partagé à l'échelle nationale : co-présidents ou co-chefs de file, co-coordonnateurs, co-animateurs, parmi d'autres termes. Ces choix terminologiques dépendent en partie de la représentation que l'on se fait de la notion de co-leadership : s'agit-il d'une délégation de tâches entre un organisme chef de file et un subalterne, ou d'un partage de responsabilités impliquant deux organismes co-chefs de file ? La première situation suppose une certaine autorité d'un organisme sur l'autre, tandis que la deuxième implique une relation paritaire entre deux partenaires sur un pied d'égalité. L'évaluation a permis de recueillir de nombreux éléments qui tendent à indiquer que les accords de coordination qualifiés de « co-leadership » ne correspondent pas vraiment à ce concept pour la simple raison qu'il s'agit uniquement d'une répartition pratique des tâches relevant de la coordination, mais sans réelle vision en matière de leadership.

36. Le leadership collectif s'apparente quant à lui au partenariat. La manière dont l'UNICEF en tant que chef de file de cluster aborde les partenariats a généralement été appréciée par les informateurs clés et a été jugée efficace par l'équipe d'évaluation. Autrement dit, il est possible que les clusters aient pratiqué une forme de leadership collectif sans pour autant employer ce terme. L'évaluation a mis en évidence ce type de pratiques au sein des clusters, en particulier à l'échelle mondiale, et parfois à l'échelle nationale. Sur le terrain, les informateurs clés ont relevé plusieurs exemples positifs symptomatiques d'un élan collectif, notant par exemple que les partenaires des clusters ont la possibilité de participer non seulement pour présenter leurs activités, mais aussi pour contribuer de façon substantielle en proposant des idées et des stratégies. À la question de savoir si l'UNICEF en tant que chef de file de cluster favorise les approches ou initiatives innovantes, les personnes interrogées ont souvent mis en avant le fait que les coordonnateurs encourageaient les partenaires à faire part de leurs idées et de leurs réflexions. Il convient toutefois de signaler qu'une grande majorité de répondants considèrent le leadership collectif des clusters comme le fruit d'initiatives individuelles plutôt que comme le résultat d'un système formel.

4. Responsabilité et rôle de prestataire de dernier recours

37. La note d'orientation de 2006 publiée par le CPI sur le système des clusters a été le premier document à définir les attentes et les responsabilités des chefs de file de cluster. Si le mandat des chefs de file de cluster à l'échelle nationale et les principaux domaines de responsabilités énoncés dans ce document restent globalement inchangés, d'autres documents définissant le rôle, les responsabilités et l'obligation de rendre des comptes relevant des organismes chefs de file de cluster et des coordonnateurs de cluster ont été publiés depuis. Il en ressort une accumulation de principes disparate qui ne favorise pas une lecture claire des responsabilités des organismes chefs de file de cluster. Ce manque de clarté est aggravé par une confusion

entre les responsabilités individuelles et institutionnelles, les partenaires des clusters voyant souvent l'incarnation de la direction du cluster dans les coordonnateurs de cluster et non dans l'organisme chef de file. De même, on ne sait pas toujours précisément où s'arrêtent les responsabilités de l'organisme chef de file et où commencent celles du cluster au sens large ou des acteurs de l'intervention en général. À l'échelle mondiale comme nationale, la responsabilité peut rester un concept creux si aucun lien n'est établi entre l'insuffisance des performances et la direction du cluster. L'outil de suivi des performances en matière de coordination des clusters pourrait être un indicateur indirect utile de la responsabilité du chef de file de cluster, mais ne permettrait pas d'analyser de façon qualitative les méthodes efficaces, ou au contraire inefficaces. Actuellement, cet outil est excessivement axé sur les processus et s'apparente à une simple liste de contrôle portant sur une multitude d'activités confiées aux clusters.

38. La question de la responsabilité de l'organisme chef de file de cluster va de pair avec sa responsabilité en tant que « prestataire de dernier recours ». Ce concept, datant de 2006, a été explicité dans des directives opérationnelles publiées par le CPI en 2008. L'évaluation CLARE I déplorait une interprétation extrêmement hétérogène de ce concept par le personnel et les partenaires des clusters, et cette situation n'a globalement pas évolué depuis 2013. Comme l'on pouvait s'y attendre, la présente évaluation a donc révélé que cette responsabilité n'était assumée que de manière irrégulière par l'UNICEF. Ce problème doit être corrigé. Le concept lui-même est très problématique, c'est pourquoi il est particulièrement difficile de parvenir à un consensus sur ce qu'il recouvre. L'UNICEF aurait tout intérêt à tenter de clarifier ce principe et d'établir la responsabilité des clusters en la matière par l'intermédiaire du CPI.

5. Engagements stratégiques

39. Le leadership consiste notamment à tracer la voie à suivre, à fixer les orientations et à proposer de nouvelles méthodes de travail en tenant compte de l'évolution du contexte et des nouvelles tendances ou des nouveaux engagements stratégiques. La présente évaluation s'est intéressée à quatre engagements stratégiques humanitaires jugés particulièrement pertinents en la matière, à savoir, l'importance cruciale de la protection, la responsabilité envers les populations touchées, le lien entre action humanitaire et activités de développement, et l'adaptation de l'aide aux particularités locales. Les avis sont partagés concernant la promotion de ces quatre domaines par l'UNICEF au sein des clusters. Certaines personnes interrogées estiment que ces quatre priorités ont été correctement défendues dans le cluster grâce à l'organisme chef de file ; d'autres affirment qu'elles sont restées en marge des discussions, si tant est qu'elles aient été abordées. Ces divergences tendent à indiquer une absence d'orientation claire de la part de l'UNICEF sur la prise en compte de ces engagements au sein des clusters. Autrement dit, les quatre clusters mondiaux fournissent des orientations en faveur de ces quatre enjeux stratégiques, mais l'UNICEF, en tant que chef de file, ne leur donne que peu de directives quant à la mise en œuvre et à la priorisation, y compris par l'entremise de ses représentants.

IV. Conclusions

40. **Conclusion 1 :** Dans l'ensemble, l'UNICEF s'est correctement acquitté des responsabilités de coordination lui incombant en tant que chef de file de cluster.

41. À l'aune des critères de référence définis dans la politique relative aux systèmes de clusters existante, l'UNICEF a globalement assumé les responsabilités associées à sa fonction de chef de file de cluster. L'organisation a veillé dans une certaine mesure

à doter les clusters de coordonnateurs ou coordonnatrices à l'échelle mondiale, et à quelques exceptions près à l'échelle nationale. Cependant, ces postes ne sont pas toujours pourvus rapidement et de façon constante. Les clusters mondiaux sont souvent appelés à pallier les manques d'effectifs. L'UNICEF n'a pas déployé les efforts voulus pour recruter facilement des coordonnateurs et des responsables de l'information et pour leur proposer des perspectives de carrière.

42. L'organisation s'est globalement efforcée de veiller à ce que les clusters disposent de ressources dédiées et d'outils de gestion de l'information, de produire et diffuser des politiques et d'autres documents d'orientation, de fournir un soutien technique aux participants des clusters et de faciliter les consultations et les partenariats sectoriels interorganisations. Les clusters ont dû toutefois assumer plus de responsabilités et de tâches que prévu. Cet « élargissement » de leur mission a non seulement entraîné un certain nombre de difficultés, mais aussi engendré une relative mécanisation du travail, celui-ci reposant essentiellement sur des procédures et des outils (modèles, tableaux de bord, cycles de planification des programmes humanitaires, etc.), parfois au détriment d'une réflexion plus stratégique.

43. **Conclusion 2** : Le rôle de chef de file de cluster n'est pas suffisamment valorisé ou priorisé dans l'organisation, en particulier au niveau de la haute direction, et les responsabilités relevant de cette fonction ne sont pas assez partagées entre les différentes entités de l'UNICEF. Les postes de coordonnateur de cluster ne sont pas suffisamment attrayants pour le personnel de l'UNICEF.

44. L'exercice de la fonction de chef de file de cluster est une responsabilité qui concerne au moins six entités différentes au sein de l'UNICEF. En pratique, cependant, cette charge repose uniquement sur deux de ces entités : les coordonnateurs de cluster (à l'échelle nationale et mondiale) et l'unité de coordination des clusters mondiaux. Les responsabilités associées à ce rôle sont limitées au niveau opérationnel, avec un soutien insuffisant de l'ensemble de l'organisation, d'où un manque d'uniformité et de régularité dans l'exercice de cette fonction, en particulier à l'échelle nationale.

45. Les éléments mis en évidence par l'équipe d'évaluation semblent indiquer que ce manque de priorisation s'expliquerait par la mentalité, la culture et les systèmes à l'œuvre au sein de l'UNICEF. En effet, les systèmes d'incitation et d'évaluation mis en place par l'UNICEF récompensent les employés pour leur travail destiné à l'organisation, et non pour leur défense des intérêts collectifs dans le cadre des clusters. Bien que les coordonnateurs de cluster de l'UNICEF aient pour beaucoup accompli un travail remarquable, ils ont souvent le sentiment d'être isolés dans leur mission. Les clusters constituent pourtant une occasion unique pour l'UNICEF, occasion trop souvent manquée ou négligée par les hauts responsables ou l'organisation au sens large. Selon l'évaluation, l'UNICEF n'aurait pas encore pris conscience que son travail en faveur des enfants dans les situations de crise humanitaire s'avère plus efficace lorsqu'il est entrepris au nom de l'ensemble des organismes et en collaboration avec ces derniers.

46. **Conclusion 3** : L'UNICEF affiche des performances inégales en ce qui concerne les responsabilités liées à son rôle de chef de file de cluster en matière de leadership. De nombreux accords de co-leadership n'ont pas encore montré tout leur potentiel.

47. La mission de leadership confiée au chef de file de cluster impose :

(a) L'établissement d'un consensus entre les partenaires des clusters autour d'une vision commune et des moyens permettant de réaliser ensemble cette vision ;

(b) Le renforcement des liens entre les clusters et les domaines de responsabilité grâce à des connexions et des synergies intersectorielles ; et

(c) Le partage de l'expérience et de l'avis de l'UNICEF sur le système des clusters dans les équipes de pays pour l'action humanitaire et auprès du CPI et de l'ensemble de la communauté humanitaire.

48. En dehors de quelques exemples positifs relevés par l'équipe d'évaluation, l'UNICEF a globalement fait preuve d'un leadership insuffisant sur ces trois points. La définition d'une vision et d'une stratégie claires, mission essentielle en matière de leadership, fait particulièrement défaut. Les tâches de coordination quotidiennes, pour la plupart dictées par des procédures interorganisations et multipliées depuis la mise en place du système des clusters, constituent l'essentiel de la charge de travail, souvent au détriment de la formulation de stratégies concrètes. Le leadership consiste aussi à déterminer l'importance ou la pertinence de certaines tâches, c'est pourquoi l'UNICEF et ses coordonnateurs de cluster ne doivent pas hésiter à établir des priorités en ce sens.

49. Parmi les exemples positifs relevés dans le cadre de l'évaluation, citons la création par le cluster mondial Nutrition (dirigé par l'UNICEF) du référentiel de compétences relatif à la coordination des clusters et sa diffusion par l'unité de coordination des clusters mondiaux. Le cluster Eau, assainissement et hygiène a également été mis à l'honneur dans les entretiens pour avoir encouragé une approche de leadership collectif bienvenue.

50. L'évaluation a constaté que les accords de co-leadership ne tenaient pas toujours leurs promesses en matière de leadership collectif et de partenariat concret. Trop souvent, ces accords se sont contentés d'une répartition pratique du travail, sans tirer parti de la complémentarité des forces des organismes co-chefs de file, autant d'occasions manquées. Ce type d'accords peut revêtir plusieurs appellations différentes, ce qui crée une certaine confusion concernant le rôle et les responsabilités de chaque co-chef de file, en particulier lorsque les accords ne sont pas formalisés par écrit.

51. **Conclusion 4 :** Les principes sur lesquels repose le système des clusters, à savoir la responsabilité, la prévisibilité et le partenariat, ne sont pas compris ni appliqués de la même manière par tous les acteurs.

52. Le principe de responsabilité est particulièrement problématique, ce qu'illustre parfaitement le concept de prestataire de dernier recours, interprété et appliqué de maintes façons au sein de l'UNICEF. Dans certaines situations, l'UNICEF s'est positionné en tant que prestataire « de premier recours », assumant dans une large mesure la prestation dans un secteur donné ; dans d'autres cas, ce principe n'a pas été appliqué, ou appliqué de manière opaque. La responsabilité reste illusoire si les instances compétentes (notamment les équipes de pays pour l'action humanitaire ou le CPI) n'imposent pas la transparence et ne demandent pas d'explications.

53. La notion de prévisibilité comporte deux dimensions :

(a) L'organisme chef de file de cluster doit utiliser des outils et des procédures similaires dans l'ensemble des clusters (ce qui s'est généralement avéré être le cas) ;

(b) Il doit veiller à ce que les postes de coordonnateurs de cluster et de responsables de l'information soient constamment pourvus (de préférence en y affectant du personnel dédié). Ce second point reste à améliorer, certains postes demeurant parfois vacants sur de longues périodes. Les partenaires d'appoint de l'UNICEF pourraient pallier ces manques à court terme, mais cela ne constitue pas une solution durable.

54. Le partenariat est un domaine dans lequel les parties prenantes estiment que l'UNICEF s'en sort plutôt bien en tant que chef de file de cluster. En revanche, l'organisation n'a pas d'approche systématique en la matière, et la mise en œuvre des

recommandations du CPI à ce sujet est inégale. Lors des entretiens, les informateurs clés ont salué l'inclusivité des clusters pour ce qui est de nouer des partenariats avec des organisations locales, nationales et internationales. Les coordonnateurs de cluster donnent l'impression d'encourager et de renforcer les partenariats. Du fait de la politique sur l'adaptation aux particularités locales et de l'engagement en faveur du renforcement des partenariats, le nombre d'organisations non gouvernementales locales et nationales participant aux clusters a augmenté dans de nombreux pays, en particulier dans le secteur de l'éducation et dans le domaine de responsabilité de la protection de l'enfance. Toutefois, cette approche des partenariats résulte souvent de l'initiative individuelle des coordonnateurs de cluster plus que d'une stratégie institutionnelle de l'organisation.

55. Les entretiens ont mis en évidence un problème particulier : selon les informateurs clés, l'UNICEF ne semble pas avoir conscience des dynamiques de pouvoir qu'engendre une relation « donateur-bénéficiaire » lorsque des organisations non gouvernementales mettent en œuvre des programmes financés par l'UNICEF. Ces rapports de force ont une influence sur le degré de liberté de ces organisations, qui peuvent participer à un cluster par crainte de répercussions financières.

56. **Conclusion 5** : En sa qualité d'organisme dirigeant ou codirigeant le plus grand nombre de clusters mondiaux et de domaines de responsabilité, l'UNICEF aurait dû se montrer plus proactif et encourager le CPI et la communauté humanitaire dans son ensemble à réviser les politiques et recommandations mondiales relatives au système des clusters.

57. En outre, le rôle de chef de file de cluster n'implique pas uniquement de suivre les recommandations interorganisations existantes, mais aussi d'être à l'initiative de discussions stratégiques et de contribuer aux échanges déjà engagés au sein du CPI pour déterminer dans quelle mesure cette approche est toujours pertinente et quelles modifications il conviendrait d'y apporter pour améliorer son efficacité. Le Programme de transformation du CPI, en 2012, prévoyait que les clusters soient « épurés de façon à devenir des mécanismes de coordination minimalistes, efficaces et efficaces axés sur les résultats plutôt que sur les processus ». Près de dix ans plus tard, il semblerait que les clusters aient plus ou moins emprunté ce chemin, mais que la simplification et le « minimalisme » ne soient pas encore de mise, loin de là. Leur travail reste dominé par les procédures bureaucratiques, et en tant qu'organisme des Nations Unies chargé de diriger le plus grand nombre de clusters, l'UNICEF aurait dû tirer la sonnette d'alarme.

58. Dans son nouveau Plan stratégique pour la période 2022-2025, l'UNICEF précise qu'il n'entend plus « se contente[r] de ce qu'il peut faire à lui seul, mais utilise[r] son mandat pour mobiliser d'autres acteurs afin d'optimiser l'impact de l'action collective ». Les conclusions de la présente évaluation réaffirment l'importance de cette démarche, mais montrent également que l'UNICEF a encore beaucoup à faire pour y parvenir. Si certains acteurs de l'organisation, en particulier les coordonnateurs de cluster, ont déjà adopté la culture de l'action collective, ce n'est pas encore le cas de l'ensemble de l'institution, et de nombreux systèmes et processus sont encore structurés autour de l'idée que l'UNICEF doit d'abord privilégier ses propres intérêts. Après plus de 15 ans marqués par la direction ou la codirection de trois clusters mondiaux et du domaine de responsabilité de la protection de l'enfance, l'UNICEF a acquis une expérience significative, tiré de nombreux enseignements, et accompli des progrès impressionnants. La difficulté, à l'avenir, consistera à institutionnaliser davantage son rôle de chef de file de cluster de sorte qu'il soit considéré comme une part essentielle de l'activité de l'UNICEF, de façon à maximiser les résultats collectifs en faveur des enfants.

V. Recommandations

59. L'évaluation a donné lieu à trois recommandations générales et à 12 sous-recommandations destinées à répondre aux difficultés et aux problèmes fondamentaux mis en évidence dans le rapport. Certaines des conclusions de l'évaluation faisant état de problèmes anciens déjà soulevés il y a plus de sept ans par l'évaluation CLARE I, les recommandations suivantes sont aussi pour l'UNICEF une nouvelle occasion de s'attaquer à certains obstacles persistants qui affectent ses performances en tant que chef de file de cluster.

60. **Recommandation 1 :** L'UNICEF doit accepter, diffuser et concrétiser l'idée selon laquelle son travail en faveur des enfants dans les situations de crise humanitaire gagne en efficacité lorsqu'il est entrepris au nom de l'ensemble des acteurs et en collaboration avec ces derniers. Un changement d'approche est nécessaire pour que l'organisation élargisse son champ d'action au-delà de ses propres initiatives. Il convient donc de reconnaître le rôle de chef de file de cluster non comme un simple « extra », mais comme un impératif fondamental du mandat de l'UNICEF et de son engagement international. L'UNICEF doit en particulier :

(a) Veiller à ce que les principales fonctions du chef de file de cluster, notamment les postes de direction des clusters (coordonnateurs et spécialistes de la gestion de l'information), soient financées par le budget ordinaire de l'organisation ;

(b) Expliciter le degré de priorité accordé à son rôle de chef de file de cluster et aux responsabilités qui en découlent parmi la multitude d'autres priorités fixées par l'organisation, tout en promouvant davantage la notion d'« intersectoralité » des interventions humanitaires. L'unité de coordination des clusters mondiaux doit continuer de renforcer le rôle qu'elle occupe depuis quelques années afin de faire progresser à la fois le rôle de chef de file de cluster joué par l'UNICEF et la notion d'« intersectoralité » des interventions humanitaires ;

(c) Faire preuve d'une totale transparence envers les partenaires des clusters concernant ses efforts et ses intentions en matière de collecte de fonds et de financement des clusters lorsque l'organisation assume la double responsabilité de chef de file de cluster et de bailleur de fonds des partenaires, de façon à éviter ou à dissiper tout soupçon de conflit d'intérêts. L'UNICEF doit en outre tenir compte des craintes relatives à un rapport de force inégal en réduisant ou en limitant les cumuls de fonctions des coordonnateurs de cluster, mais également en clarifiant et en gérant les attentes des spécialistes des programmes de l'UNICEF en ce qui concerne le rôle des coordonnateurs au sein des clusters ;

(d) S'employer à faire des groupes consultatifs stratégiques des plateformes de leadership collectif où les partenaires des clusters pourront librement discuter de questions telles que la vision et les objectifs du cluster, les définir et les hiérarchiser. L'unité de coordination des clusters mondiaux doit régulièrement promouvoir et diffuser les bonnes pratiques qui existent s'agissant du bon fonctionnement de ces groupes ;

(e) Fournir des orientations claires sur la manière dont les clusters dirigés par l'organisation doivent mettre en œuvre et prioriser les quatre engagements politiques (importance cruciale de la protection, responsabilité envers les populations touchées, lien entre action humanitaire et activités de développement, et adaptation aux particularités locales) en plus des autres engagements institutionnels, notamment en matière de handicap et d'atténuation des risques de violence liée au genre. L'UNICEF doit veiller à ce que des directives pertinentes soient systématiquement communiquées à l'ensemble de son personnel.

61. **Recommandation 2 :** Pour s'acquitter du rôle qui est le sien vis-à-vis de l'ensemble des acteurs humanitaires, l'UNICEF doit adapter ses systèmes internes à

ses responsabilités de chef de file de cluster, en veillant à reconnaître comme il se doit l'importance capitale de ce rôle, et faire preuve de redevabilité à l'échelle de toute l'organisation quant à l'exercice de ces responsabilités.

(a) Lors de la révision du cadre de responsabilité relatif à la coordination de l'action humanitaire, notamment en matière de gestion de l'information, l'UNICEF devra veiller à ce que sa responsabilité en tant que chef de file de cluster soit systématiquement prise en compte, comme l'exigent les Principaux engagements pour les enfants dans l'action humanitaire. Pour commencer, la haute direction, les bureaux régionaux et les bureaux de pays de l'UNICEF devront conclure une convention établissant clairement les responsabilités relatives à la coordination de l'action humanitaire ainsi que des indicateurs de gestion des performances du personnel du chef de file de cluster à tous les niveaux (dans le cadre des indicateurs clés de performance et des systèmes de gestion des performances).

i. Pour que les responsabilités du chef de file de cluster soient incluses dans les responsabilités hiérarchiques directes et de supervision, les représentants de l'UNICEF dans les pays doivent rendre des comptes à leurs superviseurs (directeurs régionaux) et leur confirmer que les principaux postes relevant du chef de file de cluster ont été créés et pourvus ; aider et superviser les coordonnateurs de cluster ; leur donner les moyens de diriger leur cluster ; et relayer les priorités des clusters auprès de l'équipe de pays pour l'action humanitaire et des autres instances interorganisations compétentes. De même, les directeurs régionaux doivent également rendre compte de leur collaboration avec les représentants dans les pays en situation de crise humanitaire et du soutien qu'ils leur ont apporté dans le cadre de la fonction de chef de file de cluster.

ii. L'UNICEF doit accorder une place centrale aux responsabilités de chef de file de cluster dans les budgets et plans de travail annuels, dans les descriptifs de programme de pays (et autres documents pertinents relatifs à l'élaboration d'un nouveau programme de pays), dans les notes stratégiques des programmes et dans la gestion des performances des bureaux de pays, en se servant des indicateurs clés de performance, des cadres de suivi et d'audit, des fiches de poste, etc.

iii. L'UNICEF doit aussi investir davantage et de façon systématique dans des analyses des performances des clusters à l'échelle mondiale.

(b) Les systèmes de gestion des ressources humaines de l'UNICEF doivent apporter un soutien accru au rôle de chef de file de cluster et veiller à disposer des capacités appropriées en la matière.

i. Le poste de coordonnateur ou coordonnatrice de cluster étant un poste de direction essentiel, l'UNICEF doit faire en sorte qu'il soit associé à des perspectives de promotion afin d'attirer et de retenir des professionnels compétents. Par ailleurs, la coordination d'un cluster doit faire partie du plan de carrière des personnes occupant d'autres postes de direction (responsables de la section des programmes, par exemple).

ii. L'UNICEF doit miser sur la qualification du personnel affecté aux postes de coordination des clusters plutôt que compter systématiquement sur les partenaires d'appoint pour pourvoir ces postes (en particulier les postes de direction). Pour ce faire, l'organisation doit accorder la priorité au personnel chargé des responsabilités relatives au rôle de chef de file de cluster dans les formations sur l'action humanitaire et la gestion des connaissances, afin de doter les employés concernés des connaissances, capacités et compétences nécessaires pour relever les défis rencontrés par l'organisation dans le cadre de son rôle de chef de file de cluster, mais également favoriser la création de perspectives de carrière viables au sein de l'UNICEF.

iii. L'UNICEF doit miser en priorité sur le recrutement d'urgence, et se constituer en interne un réservoir de talents ou une liste de professionnels correctement formés à la coordination des clusters et disponibles pour être rapidement déployés en renfort et pourvoir les postes vacants.

iv. Pour faire sensiblement progresser le recrutement efficace aux postes de coordination et de gestion de l'information des clusters, l'UNICEF doit également promouvoir le référentiel de compétences élaboré par les clusters mondiaux pour ces deux domaines.

v. L'UNICEF doit en priorité investir et agir en faveur du renforcement des capacités nationales en matière de leadership et de coordination dans les situations de crise humanitaire, le cas échéant.

vi. L'UNICEF doit renforcer ses capacités à assurer un suivi plus systématique des ressources (notamment des ressources humaines/du personnel et des financements) affectées à la coordination des clusters.

62. Recommandation 3 : Afin de renforcer la responsabilité et l'apprentissage, l'UNICEF doit tirer parti des connaissances et de l'expérience acquises en tant que chef de file de cluster, mais également d'évaluations telle que celle-ci, pour encourager une réflexion sur la manière d'adapter les clusters à l'évolution du contexte des interventions humanitaires, et être à l'initiative de changements au sein du CPI de façon à clarifier les principes sur lesquels repose le système des clusters.

(a) L'UNICEF doit plaider en faveur d'une actualisation des orientations relatives aux clusters ainsi que d'une simplification et, dans la mesure du possible, d'une rationalisation des processus de coordination des clusters, dans le cadre de la réflexion menée par le CPI sur les clusters et leur avenir. Dans l'optique de ce réajustement, essentiel pour mieux servir les populations touchées, il convient de trouver un juste équilibre entre les activités de coordination et le leadership, tout en délaissant les procédures chronophages qui, en définitive, empêchent de diriger les clusters de façon stratégique et d'assurer un leadership collectif. L'UNICEF devra jouer un rôle de premier plan dans les efforts d'actualisation qui pourraient être entrepris par le CPI, compte tenu de son expérience en tant que chef de file et co-chef de file de cluster.

(b) Pour que les clusters soient en mesure de répondre correctement à des besoins humanitaires de plus en plus nombreux et complexes, l'UNICEF doit continuer, au sein du CPI, de défendre systématiquement une planification et un financement pluriannuels pour les aperçus des besoins humanitaires et les plans d'intervention humanitaire, un renforcement du suivi des besoins et des interventions programmatiques, en qualité comme en quantité, et une prise en compte des problèmes de désactivation et de transition des clusters (en rédigeant par exemple des directives et/ou des notes relatives à ces transitions).

(c) La Directrice générale de l'UNICEF devra rendre compte au moins une fois par an de la manière dont l'UNICEF s'acquitte des responsabilités qui lui incombent en tant que chef de file de cluster, notamment des responsabilités des dirigeants s'agissant du soutien apporté aux clusters, lors de la réunion des hauts responsables du CPI et du Conseil d'administration de l'UNICEF. Le cas échéant, la Directrice générale, la Directrice générale adjointe ou le Directeur du Bureau des programmes d'urgence devront également proposer des ajustements ou de nouvelles idées concernant le rôle de chef de file de cluster, en s'appuyant sur l'expérience de l'organisation. Cette démarche de l'UNICEF pourra d'ailleurs servir d'exemple susceptible d'être suivi par les hauts responsables d'autres organismes exerçant un rôle de chef de file de cluster.

(d) L'UNICEF doit plaider en faveur d'une clarification du concept de co-leadership de la part du CPI, de façon à ce que cette fonction et ses implications soient

mieux définies, en particulier en ce qui concerne les responsabilités (dotation en personnel, rôle de prestataire de dernier recours, etc.).

(e) L'UNICEF doit inciter le CPI à revoir le concept de prestataire de dernier recours de façon à ce qu'il soit plus transparent et appliqué (ou rejeté) de façon plus homogène. Pour l'heure, le concept a en effet davantage tendance à complexifier la responsabilité qu'à la renforcer.

VI. Projet de décision

Le Conseil d'administration

1. *Prend note* du rapport annuel de 2021 sur la fonction d'évaluation à l'UNICEF ([E/ICEF/2022/17](#)) et de la réponse de l'administration ([E/ICEF/2022/18](#)) ;

2. *Prend également note* de l'évaluation du rôle de l'UNICEF en tant que chef de file ou co-chef de file de cluster, de son résumé ([E/ICEF/2022/19](#)) et de la réponse de l'administration ([E/ICEF/2022/20](#)).

Annexe

Évaluation du rôle de l'UNICEF en tant que chef de file ou co-chef de file de cluster

1. Par souci de concision, le rapport d'évaluation du rôle de l'UNICEF en tant que chef de file ou co-chef de file de cluster ne figure pas dans la présente annexe.
2. Le rapport est disponible dans son intégralité sur le site Internet du Bureau de l'évaluation de l'UNICEF, à l'adresse suivante :
<https://www.unicef.org/evaluation/executive-board>.