



**Conseil d'administration
de l'Entité des Nations Unies
pour l'égalité des sexes
et l'autonomisation
des femmes**

Distr. générale
13 janvier 2017

Original : anglais

Première session ordinaire de 2017

14 février 2017

Point 2 de l'ordre du jour provisoire

Évaluation

Évaluation interne de la structure régionale d'ONU-Femmes

Résumé

Conformément au mandat confié par le plan d'évaluation interne 2014-2017 de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), le Bureau d'évaluation indépendant d'ONU-Femmes a entrepris une évaluation de la structure régionale d'ONU-Femmes.

L'objectif de cette évaluation était d'évaluer la pertinence, l'efficacité organisationnelle et l'efficience administrative de la structure régionale, afin de respecter le mandat d'ONU-Femmes pour toutes les fonctions (normative, opérationnelle et coordinatrice) au niveau du pays, de la région et du monde.

Les résultats seront utilisés dans le cadre de décisions stratégiques, d'apprentissage organisationnel et de redevabilité, et éclaireront l'élaboration du plan stratégique 2018-2021 d'ONU-Femmes.

Les premiers utilisateurs concernés par l'évaluation sont le Conseil d'administration d'ONU-Femmes ainsi que la direction générale et le personnel d'ONU-Femmes au niveau du pays, de la région et du monde.

I. Origine de l'évaluation interne de la structure régionale d'ONU-Femmes

1. L'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) a été instaurée par la résolution 64/289 de l'Assemblée générale relative à la cohérence du système. Cette résolution est destinée à aider les États-membres et le système des Nations Unies (ONU) à parvenir de façon plus efficace à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes. Le mandat d'ONU-Femmes a rassemblé quatre entités déjà existantes,¹ faisant appel à la nouvelle Entité pour bénéficier d'une couverture universelle, d'une présence stratégique et garantir des liens plus étroits entre le travail intergouvernemental de mise en place de normes et les opérations sur le terrain. Il a confié à ONU-Femmes un rôle de premier plan pour le travail normatif, opérationnel et coordinateur en matière d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes au sein du système des Nations Unies.

2. Selon la résolution 64/289 initiale de l'Assemblée générale : « dans le cadre de son plan stratégique, la plus haute priorité, selon ONU-Femmes, serait la restructuration et l'amélioration de son efficacité et de sa présence sur le terrain, au niveau régional et national. »²

3. En 2012, et à la suite de la décision 2011/5 du Conseil d'administration relative au budget institutionnel biennal 2012-2013 d'ONU-Femmes,³ ONU-Femmes a présenté ses plans de nouvelle structure régionale. L'objectif global de la structure régionale consiste à déléguer l'autorité dans le but d'optimiser la capacité de l'organisation à respecter son mandat, de façon plus efficace, et de rapprocher les capacités du terrain afin d'accroître la contribution à l'obtention de résultats.

II. Structure régionale d'ONU-Femmes

4. La structure régionale a identifié les éléments clés nécessaires à un meilleur soutien des États-membres et à l'exploitation du système des Nations Unies. Outre une étude externe comprenant des leçons tirées d'organismes internes comme externes aux Nations Unies, ces éléments ont été renseignés en consultation avec les États-membres, les partenaires de la société civile, les agences de l'ONU et le personnel d'ONU-Femmes. Le nouvel arrangement institutionnel a fait passer la politique, la prise de décision, et le soutien programmatique et opérationnel, vers six bureaux régionaux et six bureaux multipays, ainsi que vers des bureaux nationaux dont le renforcement serait poursuivi et qui répondraient directement aux bureaux régionaux. Cinq principes généraux ont été définis pour consolider l'efficacité : a) décentraliser les pouvoirs, et les fonctions d'appui opérationnel nécessaires ; b) tirer le maximum des ressources existantes et des synergies avec d'autres organismes ; c) permettre à ONU-Femmes d'exercer au mieux sa fonction de coordination au sein du

¹ La Division de la promotion de la femme ; l'Institut international de recherche et de formation pour la promotion de la femme ; Office de la Conseillère spéciale pour l'égalité des sexes et la promotion de la femme ; et le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme

² UN Women, 2011. Plan stratégique de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation de la femme (2011-2013) UNW/2011/9, para 30.

³ UN Women, 2011. « Décisions adoptées par le Conseil d'administration de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes lors de ses sessions de 2011 ». UNW/2011/13

système des Nations Unies ; d) assurer la qualité de l'action menée et la responsabilité à tous les niveaux ; et e) assurer la cohérence du rôle, du message et du mandat d'ONU-Femmes.⁴

5. La nouvelle structure régionale était composée de : (a) l'instauration de six bureaux régionaux et six bureaux multipays, notamment la transformation des bureaux sous-régionaux en bureaux régionaux, multipays ou nationaux; (b) la décentralisation des fonctions de supervision administrative quotidienne pour les présentes nationales d'ONU-Femmes, qui passent du Siège aux bureaux régionaux ; (c) le transfert de certaines des fonctions opérationnelles et techniques, qui passent du Siège au niveau régional ; (d) l'accompagnement des modifications apportées au Siège afin de soutenir la supervision à un niveau supérieur, les connaissances générales en matière de technique et de politique, ainsi que le soutien sur le terrain.

III. Objectifs de l'évaluation

6. L'évaluation interne de la structure régionale d'ONU-Femmes a été entreprise dans le cadre du plan d'évaluation interne 2014-2017. Le but de cette évaluation était d'évaluer la pertinence, l'efficacité opérationnelle et l'efficience administrative de la structure régionale d'ONU-Femmes.

7. L'évaluation a procédé à une analyse du modèle, de la planification et de la mise en œuvre de la structure régionale, de son lancement en 2012 au premier trimestre 2016. L'évaluation comprenait la présence sur le terrain et les divisions au sein du Siège. Elle s'est fondée sur les principes du genre et des droits humains, et respectait les normes et standards d'évaluation du groupe d'évaluation des Nations Unies. Un objectif d'évaluation spécifique portant sur les droits humains et l'égalité des sexes a été inclus, et des questions spécifiques portant sur la sensibilité au genre ont été incorporées dans l'ensemble de l'évaluation.

8. L'évaluation a été commandée et gérée par le bureau d'évaluation indépendant d'ONU-Femmes et a été réalisée par une équipe d'évaluation externe indépendante, entre septembre 2015 et août 2016, avec la participation active du groupe de référence d'ONU-Femmes.

IV. Méthodologie de l'évaluation

9. L'évaluation a employé une approche à méthodes mixtes, composée de trois niveaux d'analyse issus de quatre flux de recueil de données, notamment : (a) un examen des documents ; (b) un examen approfondi du portfolio des pays ; (c) un sondage mondial adressé au personnel d'ONU-Femmes ; (d) et six études de cas, dont une menée au Siège et cinq menées lors de visites de pays. Chacun des quatre flux de recueil de données a tendu vers un but différent, mais complémentaire : impliquer les différentes parties prenantes qui avaient la possibilité de fournir les données les plus utiles et les plus pertinentes pour répondre aux questions posées par l'évaluation. Cette approche a également permis la triangulation des données sur différentes sources et méthodes.

⁴ UN Women. 2012. Rapport de la Secrétaire générale adjointe/Directrice exécutive sur l'examen des structures régionales UNW/2012/5.

10. L'examen sur dossier comprenait un examen et une analyse systématiques de plus de 300 documents concernant la structure régionale d'ONU-Femmes. L'examen du portfolio comprenait l'analyse approfondie de données secondaires et d'entretiens semi-structurés réalisés au sein de six bureaux régionaux, de six bureaux multipays, d'un échantillon représentatif de 14 bureaux nationaux d'ONU-Femmes et de huit pays membres du programme. Ces méthodes de recueil de données ont été enrichies par les avis de 331 membres du personnel d'ONU-Femmes, qui ont répondu à un sondage en ligne.

11. L'examen sur dossier et les entretiens semi-structurés composaient les études de cas de pays. Les pays ont été sélectionnés en fonction du type de bureau, de la distribution géographique et du contexte national. Le dernier échantillon d'études de cas de pays était composé de la Colombie (bureau national), du Libéria (bureau national), du Maroc (bureau multipays), du Tadjikistan (pays membre du programme) et de la Thaïlande (bureau régional d'Asie-Pacifique).

12. Les entretiens semi-structurés, qui recherchaient les avis des parties prenantes quant à la pertinence, l'efficacité et l'efficacité administrative de la structure régionale, constituaient l'outil de recueil de données principal. Globalement, l'équipe d'évaluation a réalisé 265 entretiens : 38 au Siège et 227 sur le terrain.

V. Résultats clés et conclusions

À partir des 32 résultats de l'évaluation (voir annexe 1), les 10 conclusions suivantes ont été établies.

A. Pertinence

Conclusion 1 : La capacité d'ONU-Femmes à répondre aux besoins des parties prenantes s'est considérablement améliorée à tous les niveaux (mondial, régional et national), avec certaines limites en fonction des types de bureau.

13. Grâce à sa présence fortement accrue, qui est passée de 59 bureaux en 2011 à 96 bureaux en 2015,⁵ notamment sa présence régionale et sous-régionale, ONU-Femmes se positionne au sein de bon nombre des plateformes et forum adaptés, qui lui permettent d'écouter et de répondre à ses parties prenantes externes. Il existe de la documentation claire issue d'évaluations externes antérieures, qui indique que la structure régionale a rendu ONU-Femmes plus pertinente auprès des parties prenantes

⁵ ONU-Femmes. 2016. « Rapport annuel de la Directrice exécutive - Annexe VI : Bureaux régionaux, multipays et nationaux en mai 2016 » (en anglais). UNW/2016/6.

externes.^{6,7,8,9,10,11,12} Diverses évaluations ont indiqué qu'ONU-Femmes a réussi à s'adapter aux besoins à l'échelle nationale, est pertinente aux yeux des parties prenantes externes et forte dans tous les domaines de la gestion des relations, notamment dans le soutien aux priorités nationales, l'adaptation des procédures et l'utilisation des systèmes nationaux. Ces résultats, issus d'évaluations et d'examen antérieurs, ont été confirmés dans les études de cas de l'évaluation, de l'examen du portfolio et du sondage.

14. ONU-Femmes œuvre dans le cadre de la structure régionale pour assurer l'universalité de son mandat en encourageant l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes dans les accords mondiaux et régionaux, ainsi que par l'intermédiaire du Siège et des bureaux régionaux qui l'appuient, y compris dans les pays où l'ONU n'est pas représentée. À l'échelle mondiale, l'universalité d'ONU-Femmes est considérée dans le cadre de son œuvre normative par le biais de la Commission de la condition de la femme, qui a permis de fournir aux gouvernements et aux autres partenaires les cadres nécessaires pour promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes dans leurs pays et organisations respectifs. Au niveau régional, le travail normatif de l'ONU-Femmes dans des plateformes régionales, comme l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est, a permis aux États membres d'élaborer des politiques et des programmes qui appuient l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes dans leurs pays respectifs. Le rôle des bureaux régionaux pour répondre aux pays non représentés à l'ONU a renforcé l'universalité et la capacité d'ONU-Femmes à soutenir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes dans le plus grand nombre de pays possible dans le monde.

15. Malgré les progrès significatifs d'ONU-Femme dans la promotion de l'universalité, l'organisation connaît des limites selon le type de bureau. Au niveau des pays, les bureaux nationaux ont répondu du mieux possible à toutes les parties prenantes, tandis que les bureaux multipays et les bureaux bénéficiant de la présence d'un programme étaient plus limités dans leur capacité. Les bureaux multipays devaient faire face à la responsabilité supplémentaire de soutenir les bureaux satellites bénéficiant de la présence d'un programme, car ceux-ci disposent d'effectifs similaires à ceux des bureaux nationaux, mais doivent soutenir plusieurs pays au lieu d'un seul. Par ailleurs, comme il ne s'agissait pas d'un critère explicite dans la désignation des pays de la typologie, il se peut que dans certains cas, ONU-Femmes n'ait pas systématiquement envisagé la présence et la capacité des partenaires des

⁶ ONU-Femmes. Janvier 2015. « Rapport sur la mise en œuvre de la structure régionale d'ONU-Femmes de novembre 2012 à novembre 2014 ».

⁷ ONU-Femmes. « Rapport annuel 2014-2015 ».

⁸ ONU-Femmes. Avril 2016. « Examen à mi-parcours du plan stratégique 2014-2016 » (en anglais).

⁹ Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales. Décembre 2014. « Rapport de synthèse : Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ». ONU-Femmes.

¹⁰ Examen de l'aide multilatérale. Décembre 2013. « Actualisation du résumé de l'évaluation ONU-Femmes ».

¹¹ ONU-Femmes. Février 2016. « Évaluation de la contribution d'ONU-Femmes à la coordination du système des Nations Unies sur les questions d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes » (en anglais).

¹² Nations Unies. Février 2015. « Évaluation des programmes de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes : Rapport du Bureau des services de contrôle interne ». 55^e session, E/AC.51/2015/9.

Nations Unies dans les pays à compléter ses propres capacités, dans un effort pour optimiser le respect de l'universalité de son mandat.

16. Les bureaux bénéficiant de la présence d'un programme, initialement conçus dans la structure régionale uniquement pour la mise en œuvre de programmes, présentent deux contraintes : (a) un accès limité aux plateformes principales des parties prenantes, parce qu'ils ne sont pas reconnus comme des acteurs au même titre que les autres agences de l'ONU ; et (b) une capacité de réponse limitée (en moyenne, leur effectif représente un quart de celui de la main-d'œuvre des bureaux nationaux, et les budgets qu'ils gèrent sont six fois plus petits que ceux des bureaux nationaux). La capacité d'ONU-Femmes à répondre aux parties prenantes des pays ne bénéficiant pas de la présence d'un programme est limitée, et elle est mieux servie par des accords mondiaux et régionaux intégrant l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.

B. Efficacité

Conclusion 2 : La structure régionale a été mise en œuvre rapidement et conformément aux orientations et aux attentes du Conseil d'administration,¹³ à deux exceptions près : La structure du Siège n'a pas été correctement adaptée pour soutenir les régions et les pays, et les fonctions bien établies de gestion des connaissances et de communication interne n'ont pas été suffisamment développées.

17. ONU-Femmes a réussi à déployer globalement la structure régionale conformément aux documents du Conseil d'administration, notamment en ce qui concerne la création des différents types de bureaux, l'approbation de la délégation de l'autorité, le transfert de certaines fonctions opérationnelles aux bureaux régionaux et le renforcement des capacités aux niveaux régional et national.

18. Compte tenu de la rapidité du déploiement de la structure régionale, il n'est pas surprenant que certains aspects doivent encore être achevés, y compris les ajustements à effectuer au sein du Siège pour soutenir la structure régionale et établir des fonctions solides de gestion des connaissances et de communication interne. À l'heure actuelle, les bureaux extérieurs répondent à la Division des programmes, tandis que les liens structurels et hiérarchiques sont faibles (pas même une ligne de notification technique) entre les bureaux extérieurs et les autres parties du Siège, en particulier la Division des politiques du pilier A, du pilier B et de la Division de la gestion et de l'administration (à l'exception des spécialistes de la sécurité régionale situés dans les bureaux régionaux relevant directement, qu'il s'agisse de postes techniques ou de supervision, de l'équipe de sécurité du Siège).¹⁴ En réalité, seuls des liens ponctuels ont été signalés entre le Siège et la Division des politiques et la Division de la gestion et de l'administration. Les faibles liens existants et l'écart entre la gestion des connaissances et la communication peuvent engendrer des inefficacités et des chevauchements d'efforts qui limitent la capacité de l'organisation à fournir une orientation et des priorités claires, ainsi qu'à appuyer l'exécution efficace du mandat.

¹³ Secrétaire générale adjointe et Directrice exécutive d'ONU-Femmes. 2012. « Structure régionale : incidences administratives, budgétaires et financières et plan de mise en œuvre ». UNW/2012/10.

¹⁴ À la suite du recueil des données, un rapport hiérarchique direct, entre le Chef de la comptabilité et le personnel de la Section des finances au Siège d'une part et les bureaux sur le terrain d'autre part, a été ajouté et mis en place dans les nouvelles descriptions de poste.

Conclusion 3 : La structure régionale a accru la capacité générale d'ONU-Femmes à mettre en œuvre le mandat intégré sur le terrain (normatif, de coordination et opérationnel), avec certaines limites dues aux pays bénéficiant de la présence d'un programme

19. Cette évaluation a révélé de nombreux éléments concernant le travail d'ONU-Femmes dans tous les aspects du mandat, et selon lesquels l'action d'ONU-Femmes a créé une synergie entre les trois aspects de ce dernier. Cette constatation est alignée sur les constatations similaires issues des évaluations antérieures externes.^{15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23}

20. Les preuves issues de l'évaluation révèlent que les niveaux mondial et régional remplissent convenablement les mandats normatifs et de coordination. Le niveau régional fournit également des informations sur l'aspect opérationnel des fonds régionaux et aide les pays à mettre en œuvre leurs propres programmes. Des éléments indiquent que les bureaux multipays et les bureaux nationaux s'acquittent de tous les aspects du mandat, les bureaux nationaux étant les plus efficaces dans l'ensemble, parce qu'ils ont la capacité la plus élevée. Les bureaux bénéficiant de la présence d'un programme ont éprouvé des difficultés à s'occuper des aspects normatifs et de coordination du mandat, car ils ont un accès limité aux plateformes gouvernementales pertinentes et à celles des Nations Unies, et leurs effectifs sont plus limités. Les pays bénéficiant de la présence d'un programme semblent mieux organisés pour gérer les programmes et sont moins en mesure de remplir les rôles normatifs et de coordination, parce qu'ils ne sont pas reconnus comme des acteurs au même titre que les autres agences des Nations Unies.

21. En outre, cette évaluation a permis de constater que les difficultés liées à l'intégration du mandat étaient principalement dues aux limites de capacité pour la mise en œuvre de tous les plans de travail existants de manière complète et à un haut niveau de qualité. L'examen des documents, l'examen du portfolio et les études de cas ont démontré que le personnel d'ONU-Femmes aux niveaux régional et national était bien conscient des synergies entre les trois aspects du mandat et y puisait sa motivation, et a intégré stratégiquement les trois aspects du mandat dans ses plans de travail, en tirant parti de l'accès à et de l'influence dont ils jouissent sur les principales

¹⁵ ONU-Femmes. Janvier 2015. « Rapport sur la mise en œuvre de la structure régionale d'ONU-Femmes de novembre 2012 à novembre 2014 ».

¹⁶ Nations Unies. Février 2015. « Évaluation des programmes de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes : Rapport du Bureau des services de contrôle interne ». 55^e session, E/AC.51/2015/9.

¹⁷ Examen de l'aide multilatérale. Décembre 2013. « Actualisation du résumé de l'évaluation ONU-Femmes ».

¹⁸ ONU-Femmes. Décembre 2014. « Un avenir autonome : évaluation interne de la contribution d'ONU-Femmes à l'autonomisation économique des femmes ».

¹⁹ ONU-Femmes. Septembre 2015. « Évaluation du portfolio multipays du bureau multipays du Kazakhstan pour la note stratégique 2014-2015 ».

²⁰ Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales. Décembre 2014. « Rapport de synthèse : Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ». ONU-Femmes.

²¹ ONU-Femmes. Février 2016. « Évaluation de la contribution d'ONU-Femmes à la coordination du système des Nations Unies sur les questions d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes » (en anglais).

²² ONU-Femmes. Avril 2016. « Examen à mi-parcours du plan stratégique 2014-2016 » (en anglais).

²³ ONU-Femmes. 2014. « Rapport annuel ONU-Femmes 2014-2015, recueil de données ».

parties prenantes, ainsi que de l'accès aux fonds pour promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. En d'autres termes, cette évaluation n'a relevé que peu de résistance à l'organisation dans tous les aspects du mandat intégré et a permis de constater une grande fierté et une reconnaissance de l'effet levier apporté par les trois aspects du mandat.

22. Les problèmes concernant l'intégration étaient en réalité des incertitudes relatives à l'allocation optimale par ONU-Femmes de ses ressources à chaque niveau, afin de promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. Ces incertitudes concernaient également le fait de savoir si ONU-Femmes disposait des compétences suffisantes pour atteindre tous ses objectifs, ainsi que de suffisamment d'accès et de sérieux pour réussir. Ce problème est davantage lié aux compétences, à la stratégie interne, à la direction et aux priorités, et non à l'intégration du mandat. Il a été relevé dans les Évaluations de coordination et normatives,²⁴ ainsi que dans l'examen de portefeuilles et des études de cas, que le Siège ne fournit pas suffisamment de conseils sur les façons de classer par ordre de priorité chaque mandat et de mettre au point une stratégie cohérente comportant des limites réalistes à l'échelle nationale, afin de correspondre au budget et aux compétences locales. Cette difficulté pour l'organisation à établir les priorités est liée aux défis existants au Siège, qui sont abordés plus en avant dans les conclusions 2 et 6, ainsi qu'aux faiblesses en gestion des connaissances, abordées plus en avant dans la conclusion 4.

Conclusion 4 : ONU-Femmes dispose de quelques systèmes et informations pour suivre la performance de la structure régionale, et s'emploie actuellement à mettre au point des systèmes supplémentaires et à peaufiner les systèmes existants. Au moment de l'évaluation, des écarts persistent concernant la disponibilité des informations en raison de défauts dans les systèmes et procédures de suivi et de rapports.

23. ONU-Femmes a récemment établi plusieurs systèmes pour suivre la performance de la structure régionale, les peaufine rapidement et en met d'autres au point afin de rendre plus efficace le suivi et les rapports. Cette importance accordée au suivi et aux rapports a également été reconnue par le Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales.²⁵ ONU-Femmes continue de se concentrer sur une gestion axée sur les résultats et de mettre en place de nouveaux systèmes afin d'améliorer le suivi de l'efficacité, dont quatre²⁶ ont été mis en place au cours de cette évaluation.

24. Au moment de cette évaluation, ONU-Femmes a rassemblé des informations par le biais de procédures de rapports et de planification dans les plans stratégiques, les plans de travail annuels et les rapports annuels. Ces informations sont incorporées

²⁴ ONU-Femmes. Février 2016. « Évaluation de la contribution d'ONU-Femmes à la coordination du système des Nations Unies sur les questions d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes » (en anglais) ; Nations Unies. Février 2015. « Évaluation des programmes de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes : Rapport du Bureau des services de contrôle interne ». 55^e session, E/AC.51/2015/9.

²⁵ Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales. Décembre 2014. « Rapport de synthèse : Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ». ONU-Femmes. p. 12.

²⁶ Nouvelles procédures de rapports et de suivi mises en place : système de gestion des accords conclus avec les donateurs, système de gestion des résultats, tableau de bord interne, flux de travail des interventions humanitaires.

dans l'Outil d'évaluation des bureaux nationaux, un outil offrant un instantané dans le temps de la performance par rapport à des indicateurs, tels que, entre autres, les taux d'exécution, les objectifs de mobilisation de ressources et les statistiques de rapports aux donatrices et donateurs. Un autre exemple de procédure de suivi utile est l'émission consistante et annuelle d'états financiers certifiés, qui fournit des informations financières utiles et est utilisée comme outil justifiant l'emploi des fonds auprès des donatrices et donateurs.

25. La capacité à comprendre le fonctionnement de la structure régionale au moyen des données collectées est actuellement limitée et inefficace, et le renforcement des compétences de suivi a été proposé de manière sporadique et juste à temps au moment de la mise en place. Les évaluations précédentes^{27, 28, 29} ont constaté les limites du système de suivi et de rapports d'ONU-Femmes, citant un manque de données de référence, d'identification des résultats et d'indicateurs de performance, ce qui se traduit par la présentation d'une image incomplète des contributions attendues d'ONU-Femmes aux recommandations identifiées dans le cadre de résultats. Selon les entretiens lors de l'examen des portfolios et les études de cas, l'attention placée sur les données d'exécution, plutôt qu'au niveau de l'impact, dans le système de gestion des résultats représentait une autre limite de suivi et de rapports efficaces.

26. Finalement, puisque l'organisation n'a pas donné la priorité à la gestion des connaissances, des difficultés sont présentes concernant la « propriété » de la qualité des données et des responsabilités du partage des connaissances au sein de l'organisation, rendant plus difficile de mener et de faciliter le partage des connaissances et l'utilisation des données, existantes ou nouvelles, même avec des systèmes améliorés. Des difficultés en gestion des connaissances ont été identifiées lors des examens précédents^{30, 31, 32} et confirmées également à l'aide des études de cas, de l'examen des portfolios et du sondage.

27. Les initiatives actuelles portant sur les procédures de révision à ONU-Femmes comportent un composant important de suivi et de rapports, y compris des améliorations grâce aux initiatives de la Division des programmes dans le système de gestion des résultats, les rapports aux donatrices et donateurs et les procédures accélérées destinées à permettre une réponse rapide dans les situations de crise humanitaire. Le nouveau processus d'évaluation par les pairs pour la planification stratégique est généralement bien reçu par les pays, mais nécessite encore d'être affiné

²⁷ Examen de l'aide multilatérale. Décembre 2013. « Actualisation du résumé de l'évaluation ONU-Femmes ».

²⁸ Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales. Décembre 2014. « Rapport de synthèse : Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ». ONU-Femmes. p. IX.

²⁹ ONU-Femmes. Décembre 2014. « Un futur épanoui : évaluation interne de la contribution d'ONU-Femmes à l'autonomisation économique des femmes » (en anglais). p. 41, p. 51.

³⁰ Nations Unies. Février 2015. « Évaluation des programmes de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes : Rapport du Bureau des services de contrôle interne ». 55^e session, E/AC.51/2015/9. p. 18.

³¹ Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales. Décembre 2014. « Rapport de synthèse : Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ». ONU-Femmes. p. 25.

³² ONU-Femmes. Février 2016. « Évaluation de la contribution d'ONU-Femmes à la coordination du système des Nations Unies sur les questions d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes » (en anglais). p. 54.

pour réduire les inefficacités et rationaliser le processus (ce qui n'est pas surprenant, au vu de sa nouveauté).

28. L'équipe dirigeante a une vision claire de la façon dont fonctionneront les systèmes de suivi intégré, mais cette vision n'est pas encore complètement partagée et comprise par l'ensemble de l'organisation. Néanmoins, et malgré le sentiment de difficulté engendré par la rapidité du changement, tous les niveaux de la structure régionale travaillent dur afin de soutenir la mise en place de nouveaux systèmes et de se conformer aux obligations en évolution.

C. Approches de l'égalité des sexes et des droits humains

Conclusion 5 : La structure régionale a permis à ONU-Femmes d'augmenter sa capacité générale à concentrer son attention et ses compétences pour appliquer une analyse sexospécifique et une approche des droits humains rigoureuses dans la conception des programmes, le suivi et la mise en place aux échelles régionales et nationales. Au même moment, elle a créé un besoin de redéfinir les voies d'ONU-Femmes pour atteindre et soutenir les femmes les plus vulnérables.

29. La structure régionale d'ONU-Femmes a augmenté l'inclusion d'approches rigoureuses des droits humains et de l'égalité des sexes dans la conception des programmes grâce, par exemple, aux Initiatives phares de programmation et à l'aide du rôle croissant d'ONU-Femmes dans l'intégration de l'égalité des sexes dans les processus de paix dans certains pays. Les parties prenantes reconnaissent la capacité d'ONU-Femmes à toucher la société civile et à l'amener aux négociations comme avantage comparatif important, faisant ainsi d'ONU-Femmes une partenaire estimée lors d'importantes délibérations portant sur des politiques et des programmes. Ce constat est corroboré par des éléments contenus dans les évaluations précédentes,^{33,34} ainsi que par les études de cas et l'examen des portfolios.

30. Alors que la structure régionale s'est traduite par le besoin d'ONU-Femmes de répartir son attention entre les organisations de la société civile et les gouvernements, elle a aussi créé des possibilités d'augmenter la participation des voix des femmes vulnérables à de plus hauts niveaux du système. L'approche d'ONU-Femmes pour impliquer la société civile n'a pas entièrement défini les nouveaux rôles d'ONU-Femmes, rendus possibles grâce à la structure régionale, notamment sur la façon de donner la priorité à l'action visant à atteindre les femmes vulnérables en tant qu'organisation plus importante et plus officielle. Actuellement, les procédures existantes d'ONU-Femmes pour impliquer les partenaires et les vendeurs (l'Accord de coopération sur les projets et les procédures d'approvisionnement se trouvant dans le manuel relatif aux programmes et aux opérations) ne sont pas adaptées et créent des difficultés pour atteindre les groupes de femmes les plus vulnérables. Pourtant, alors même qu'ONU-Femmes devient plus formalisée, les fonds d'affectation spéciale situés au Siège permettent à ONU-Femmes d'identifier et de collaborer avec des organisations de sociétés civiles émergentes, ce qui permet aux partenariats d'ONU-Femmes de ne pas devenir hiérarchiques et fermés, et créent à la place des

³³ Ibid., p. 61, p. 69.

³⁴ ONU-Femmes. Septembre 2015. « Évaluation du portefeuille multipays du bureau multipays du Kazakhstan pour la note stratégique 2014-2015 ». p. 42.

voies pour l'intégration de nouveaux partenaires et de nouvelles voix, en particulier celles des femmes les plus marginalisées.

31. Les examens antérieurs^{35,36,37} fournissent des éléments sur les limites de capacités à influencer les autres en matière d'analyse sexospécifique. Une partie des limites s'explique par le manque de personnel d'ONU-Femmes destiné à apporter ce soutien. Par exemple, cela s'illustre par le manque d'un nombre approprié de conseillères et conseillers politiques à l'échelle régionale afin de couvrir tous les domaines d'action. De plus, alors que la Division des politiques de Siège soutient un ensemble de pays, le personnel situé au Siège et possédant les compétences en matière de politiques n'est pas toujours facilement accessible à tous les pays ayant besoin de son soutien, et n'a pas la capacité de répondre à tous les besoins considérables en matière de programmation des bureaux extérieurs, en particulier au vu des nombreuses demandes qu'il reçoit d'autres personnes du Siège.

D. Efficience

Conclusion 6 : Dans l'ensemble, les différents niveaux au sein de la structure régionale se soutiennent mutuellement de manière correcte, avec quelques limites.

32. Les bureaux sur le terrain sont reconnaissants du soutien offert par le Siège d'ONU-Femmes en matière d'administration et d'encadrement ; le soutien des bureaux régionaux sur les opérations est estimé des pays ; le soutien des bureaux multipays est estimé des bureaux satellites bénéficiant de la présence d'un programme ; et les bureaux régionaux et le Siège se félicitent de la réactivité des bureaux sur le terrain. Des retours positifs spécifiques ont été reçus concernant la Division des programmes, qui est la principale équipe d'encadrement des bureaux sur le terrain ; les conseils utiles et opportuns de la Section des finances ; l'accès et la communication faciles de la Division des ressources humaines ; et le soutien de la Division des politiques dans certains domaines thématiques. Comme en témoignent les efforts de cette évaluation pour obtenir des données valides et à jour, la réactivité, la flexibilité ainsi que des relations de travail fortes et informelles existent entre différents niveaux de la structure régionale au sein d'ONU-Femmes.

33. Quelques limites génèrent des inefficacités dans l'organisation. La structure du Siège n'est pas harmonisée dans le but de fournir un soutien thématique adéquat et grandement nécessaire aux bureaux régionaux. Des éléments issus des évaluations

³⁵ Nations Unies. Février 2015. « Évaluation des programmes de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes : Rapport du Bureau des services de contrôle interne ». 55^e session, E/AC.51/2015/9, p. 16.

³⁶ ONU-Femmes. Février 2016. « Évaluation de la contribution d'ONU-Femmes à la coordination du système des Nations Unies sur les questions d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes » (en anglais), p. 73.

³⁷ ONU-Femmes. Avril 2016. « Examen à mi-parcours du plan stratégique 2014-2016 » (en anglais).

précédentes confirment également ce résultat.^{38,39} En outre, aucun rapport hiérarchique technique n'existe entre les conseillères ou conseillers politiques, le comité de coordination et les membres de la Division de la gestion et de l'administration au Siège (à l'exception des spécialistes régionaux en sécurité situés dans les bureaux régionaux et qui ont un rapport hiérarchique direct, à la fois pour le technique et l'encadrement, avec l'équipe de sécurité du Siège)⁴⁰ et leurs homologues dans les bureaux régionaux. Cela donne des communautés fragiles de partage des pratiques, des connaissances et de leur gestion, et rend également la réactivité du Siège inégale, surtout au vu des nombreuses demandes au sein du Siège de la part de bureaux possédant une meilleure proximité et une plus grande ancienneté que les collègues de bureaux sur le terrain.

34. En outre, la répartition plus égale des capacités aux bureaux sur le terrain, mandatée par les documents du Conseil d'administration, n'a pas été entièrement mise en place : 42 pour cent des directrices et directeurs principaux d'ONU-Femmes se trouvent au Siège ; les bureaux régionaux ne disposent pas d'un nombre adéquat de conseillères et conseillers politiques pour remplir les obligations à l'échelle régionale et répondre aux besoins du pays ; et les bureaux régionaux rencontrent aussi des difficultés quant aux capacités en gestion financière, en ressources humaines et en approvisionnement (démontré également dans les récentes constatations du Comité des commissaires aux comptes de l'ONU).⁴¹ De plus, les bureaux régionaux rencontrent des difficultés à faire le lien entre leurs programmes régionaux et les priorités nationales. Les bureaux régionaux sont encouragés à mobiliser des fonds à l'échelle régionale pour des activités aux échelles régionale et nationale, en prenant en compte que les projets régionaux doivent être mis en place par les bureaux nationaux. Cependant, les bureaux régionaux y ont vu une limitation, car les donatrices et donateurs des initiatives régionales demandent la justification de l'emploi des fonds ainsi que des rapports financiers à l'échelle régionale, et éprouvent des difficultés à travailler avec des bureaux nationaux pour homologues.

35. Des bureaux régionaux et nationaux étaient les mieux positionnés pour utiliser la délégation d'autorité dans le but d'accroître leur efficacité, et prenaient ainsi des décisions adaptées à leurs contextes plus rapidement. Leur capacité à obtenir des approbations plus rapidement a amélioré la confiance des donatrices et donateurs et soutenu les objectifs de collecte de fonds d'ONU-Femmes aux échelles régionale et nationale. Cette plus grande indépendance, ainsi que les capacités des bureaux régionaux et nationaux, leur a également permis d'exprimer plus clairement ce dont ils ont besoin de la part des autres niveaux. Cependant, il existe des différences significatives entre les bureaux de pays en termes de réalisation, de mobilisation des ressources, de personnel, de budgets et de ratios budget/personnel. Ces variations présentent peu de modèles, avec des contextes évolutifs et des circonstances spéciales

³⁸ ONU-Femmes. Février 2016. « Évaluation de la contribution d'ONU-Femmes à la coordination du système des Nations Unies sur les questions d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes » (en anglais). p. 66.

³⁹ Nations Unies. Février 2015. « Évaluation des programmes de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes : Rapport du Bureau des services de contrôle interne ». 55^e session, E/AC.51/2015/9. p. 18.

⁴⁰ À la suite du recueil des données, un rapport hiérarchique direct, entre le Chef de la comptabilité et le personnel de la Section des finances au Siège d'une part et les bureaux sur le terrain d'autre part, a été ajouté et mis en place dans les nouvelles descriptions de poste.

⁴¹ Comité des commissaires aux comptes de l'ONU. Rapport de juin 2016.

fournissant d'importantes informations. Cela signifie que la capacité des bureaux nationaux à rassembler des fonds et à consacrer les ressources qu'ils ont budgétisées pour la réalisation de services est influencée par de nombreux facteurs contextuels, et une telle variation signifie que la typologie des bureaux dans la structure régionale ne doit pas être trop rigide.

36. Alors que plusieurs initiatives récentes visent à renforcer les liens et la réactivité du Siège aux bureaux sur le terrain, les stratégies internes ne sont pas entièrement communiquées d'un bout à l'autre de la structure régionale, présentant pour ONU-Femmes la difficulté de définir des priorités. Au vu de l'amélioration rapide de la qualité des procédures d'ONU-Femmes menée par le Siège, il existe également une compréhension incertaine de la chronologie et des avantages des changements mis en œuvre. La visibilité et la compréhension de la structure régionale (le rôle des différents niveaux, les comptes-rendu concernant les changements ainsi que la compréhension des liens et des attentes) varient d'un niveau à un autre.

Conclusion 7 : En l'absence de critères explicites pour différents types de bureaux, une procédure de transition d'un type de bureau à un autre et la flexibilité nécessaire pour rendre possible une telle transition, ONU-Femmes est restreinte dans sa capacité à optimiser son efficacité pour un niveau de financement donné.

37. Selon le retour sur l'examen des portefeuilles, les études de cas et le sondage, le personnel n'est pas certain des plans et de la procédure pour une désignation de pays donnée en fonction de la typologie de la structure régionale. En réalité, certains membres du personnel pensaient que le but des pays bénéficiant de la présence d'un programme était de devenir des bureaux nationaux, mais ne savaient pas qui prendrait la décision et où elle serait prise ; alors que d'autres pensaient que la structure régionale était complète et ne changerait pas. L'examen de documents, y compris de documents internes récents, a révélé qu'il n'existe pas de critères écrits ou partagés envisagés pour désigner le type de présence qu'ONU-Femmes devrait avoir dans différents pays, ni de procédure convenue pour faire évoluer les pays vers un type de représentation différent. Ainsi, il ne s'agit pas d'un problème de communication interne, mais d'une question qui ne fait actuellement l'objet d'aucune politique de la part de l'organisation.

38. Un compromis existe entre le nombre des pays où ONU-Femmes peut être présente et la qualité et les capacités de représentation dans n'importe quel pays donné quant à la capacité de l'organisation à s'acquitter de son mandat. L'équipe dirigeante s'emploie actuellement à essayer de clarifier la politique interne concernant ce problème.

Conclusion 8 : ONU-Femmes a réalisé des progrès dans certains systèmes administratifs et de gestion en matière d'efficacité, mais il reste pourtant des inefficacités significatives dans plusieurs systèmes, qu'ONU-Femmes étudie en ce moment et améliore à un rythme rapide.

39. ONU-Femmes est parvenue à résoudre certains problèmes soulevés par un audit indépendant, comme rapportés par le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU en 2016 et par un auditeur externe en 2011.⁴² L'une des plus grandes forces

⁴² ONU-Femmes. « Budget intégré pour l'exercice biennal 2016-2017 d'ONU-Femmes » (en anglais). p. 11.

de l'efficacité d'ONU-Femmes réside dans ses capacités de gestion financière, comme indiqué précédemment lors d'un examen réalisé par le Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales en 2014, et confirmé pendant cette évaluation par tous les types de bureaux.

40. Dans les domaines rencontrant des difficultés, cette évaluation révèle qu'ONU-Femmes est à présent engagée dans de nombreuses initiatives destinées à remanier et améliorer l'efficacité des systèmes, en particulier ceux des ressources humaines et des rapports aux donatrices et donateurs. Des progrès quant à l'efficacité des ressources humaines ont été constatés dans plusieurs initiatives définies dans le Rapport annuel de la Division des ressources humaines de l'année 2015 et dans la mise en place d'une nouvelle procédure accélérée ayant pour but d'augmenter l'efficacité et la flexibilité dans les situations humanitaires. Le système de gestion des accords conclus avec les donateurs, lancé en février 2016, représente la base de données interne pour tous les accords signés avec les donatrices et donateurs, y compris les clauses et conditions. Le modèle pallie les inefficacités en surveillant les rapports aux donatrices et donateurs venus à échéance et en envoyant aux bureaux des rappels portant sur les dates limites de présentation des rapports. Par conséquent, de nombreuses inefficacités identifiées par cette évaluation font l'objet d'efforts portant sur l'amélioration interne et seront probablement corrigées dans les mois à venir.

41. Les problèmes qui continuent à représenter une difficulté sans solution claire sont l'approvisionnement et la dotation en personnel des ressources humaines. Les difficultés d'approvisionnement ont été rapportées dans l'audit le plus récent du Comité des commissaires aux comptes de l'ONU⁴³ et le Rapport annuel de la Division des ressources humaines de l'année 2015,⁴⁴ et confirmées par tous les types d'échelles nationales. La recommandation la plus récente faite par le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU a ajouté qu'ONU-Femmes doit s'assurer que les ressources en personnel appropriées sont disponibles et qu'un outil d'automatisation est développé afin d'accélérer la clôture financière des projets. Cependant, la réalisation de cette recommandation reste incertaine.⁴⁵ De plus, les capacités limitées en ressources humaines (le ratio de la dotation en personnel des ressources humaines par rapport au personnel est de 0,6 membre des ressources humaines pour 100 membres du personnel) et la grande proportion de non-fonctionnaires (58 pour cent de l'effectif total) continuent de mettre en difficulté l'efficacité de l'organisation.

42. En dépit de ces limitations, le personnel d'ONU-Femmes est engagé, entreprenant et travaille de manière ardue pour créer d'autres options afin de remplir sa mission, même lorsque cela signifie une multiplication des efforts, des charges de travail significatives et du stress. Le rythme des changements récents, actuels et planifiés est extrêmement rapide, n'accordant qu'un minimum de temps pour le renforcement des compétences et la réalisation d'ajustements, ce qui s'est traduit par un stress supplémentaire au sein de l'organisation, alors même que le personnel travaille de manière ardue afin de suivre et de se conformer aux nouvelles obligations.

Conclusion 9 : ONU-Femmes a rencontré des difficultés en raison d'une conception de la structure régionale fondée sur des hypothèses concernant la

⁴³ Comité des commissaires aux comptes de l'ONU. 2015. « Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes : Rapport financier et états financiers vérifiés ». A/71/5/Add.12, 2015.

⁴⁴ Février 2016. « Rapport annuel 2015 : Ressources humaines ».

⁴⁵ Comité des commissaires aux comptes de l'ONU. Rapport de juin 2016.

disponibilité du budget, qui ne se sont pas matérialisées au moment de l'évaluation.

43. Bien que la structure régionale ait été mise en place avec presque la moitié des fonds promis à l'origine, ONU-Femmes continue de travailler inlassablement dans le but d'améliorer et d'accroître le flux de financement de l'organisation. Une analyse des états financiers⁴⁶ et des rapports d'ONU-Femmes⁴⁷ montrent que le financement de base a diminué entre 2014 et 2015, passant de 163,7 millions de dollars à 136,1 millions de dollars. À la même période, les autres ressources ont continué de s'accroître, atteignant 170,9 millions de dollars, représentant une augmentation de 7 pour cent par rapport à 2014. Les contributions du secteur privé ont atteint 11,8 millions de dollars en 2015, soit une augmentation de 31 pour cent par rapport à l'année précédente, renforcées par le tout premier Business and Philanthropy Leaders' Forum (Forum des hommes et femmes d'affaires et des philanthropes) en 2015. L'organisation continue de diversifier ses ressources financières, comme l'a rapporté le plus récent examen à mi-parcours du plan stratégique : 26 donatrices et donateurs ont contribué à ONU-Femmes pour la première fois en 2015 et 44 ont contribué à des engagements pluriannuels. Des preuves de l'accroissement des financements ont été rapportées dans les états financiers vérifiés pour l'année 2014 pour les ressources régulières et autres ressources avec une diminution des ressources régulières rapportée pour l'année 2015.

44. ONU-Femmes reste encore en dessous du budget de 500 millions de dollars initialement envisagé et sur lequel son modèle est fondé. L'organisation s'évertue à s'adapter à cette réalité, mais n'a pas encore ajusté ses attentes concernant ce que chaque niveau de la structure régionale et l'organisation dans son ensemble peuvent réaliser au vu du niveau de financement actuel. Comme rapporté dans les évaluations précédentes, y compris les Évaluations de coordination et normatives^{48,49} et l'évaluation réalisée par le Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN),⁵⁰ le manque de financement a restreint la capacité d'ONU-Femmes à remplir pleinement son mandat intégré comme envisagé initialement. Le déficit de financement, associé aux défis structureaux du siège, a affaibli les possibilités du siège à servir efficacement les bureaux extérieurs et a conduit à des attentes trop ambitieuses et à une faible action coordonnée.

45. Malgré une stratégie de mobilisation officielle, celle-ci reste obscure et manque de cohésion du point de vue des bureaux extérieurs. Un sondage auprès du personnel, un examen des portfolios et des études de cas ont permis de constater le besoin d'un plus grand soutien dans la mobilisation de ressources stratégiques de la part des

⁴⁶ ONU-Femmes. « États financiers d'ONU-Femmes 2013-2015 ».

⁴⁷ Secrétaire générale adjointe et Directrice exécutive d'ONU-Femmes. 2015. « Progrès réalisés dans la mise en œuvre du plan stratégique 2014-2017 de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ».

⁴⁸ ONU-Femmes. Février 2016. « Évaluation de la contribution d'ONU-Femmes à la coordination du système des Nations Unies sur les questions d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes » (en anglais). p. 27.

⁴⁹ Nations Unies. Février 2015. « Évaluation des programmes de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes : Rapport du Bureau des services de contrôle interne ». 55^e session, E/AC.51/2015/9, p. 8.

⁵⁰ Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales. Décembre 2014. « Rapport de synthèse : Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ». ONU-Femmes. p. 3.

bureaux régionaux et du siège. Bien que les Initiatives phares de programmation commencent à résoudre ce problème, leur but et leur pertinence restent obscurs pour beaucoup, selon les rapports.

Conclusion 10 : ONU-Femmes possède des forces importantes dans l'assemblage des compétences de son personnel et de la culture sur le terrain qui, si gérée et maintenue, aide à mettre ONU-Femmes en bonne position pour réaliser son mandat intégré et remplir le Programme de développement durable à l'horizon 2030.

46. Un atout majeur pour ONU-Femmes est le fort engagement de son personnel envers le mandat, ainsi qu'une culture de collaboration sur le terrain pour tous les types de bureaux. Les difficultés sur le terrain comprennent les injustices du personnel et des non-fonctionnaires, et le haut niveau de stress sous lequel opère le personnel en raison de priorités organisationnelles peu claires. La hiérarchie bureaucratique du système des Nations Unies dans son ensemble se discerne encore au sein d'ONU-Femmes, en particulier au Siège. Finalement, l'association du personnel à des antécédents (féministes) de programmation considérables et celle du personnel chargé des opérations à des forces en gestion de programmation placent l'organisation dans une position unique pour réaliser un mandat de transformation en harmonie avec le Programme de développement durable à l'horizon 2030.

VI. Recommandations

Les recommandations suivantes faites à ONU-Femmes sont fondées sur le cadre d'évaluation, l'analyse qui a informé les résultats et les conclusions, et des discussions tenues avec les parties prenantes.

Recommandation 1: ONU-Femmes doit introduire une plus grande flexibilité dans la structure régionale et déployer ses types de présence de manière stratégique, tout en définissant une procédure claire et des critères à considérer dans la prise de décision concernant la typologie de la présence.

47. Alors que la délégation de l'autorité a conféré à ONU-Femmes la flexibilité d'adapter son approche et sa programmation à l'échelle nationale, la structure régionale doit comprendre davantage de flexibilité dans la mise en forme de la présence d'ONU-Femmes sur le terrain. Une variation significative existe entre les pays et une seule dimension ne convient pas à tous. De plus, ONU-Femmes dispose d'un nombre fini de ressources qu'elle doit déployer pour une couverture et un impact maximum envers l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.

48. **Une structure régionale stratégique et efficace en termes de coût.** ONU-Femmes doit ajuster ses attentes concernant ce que chaque type de présence peut accomplir dans un pays et organiser sa structure régionale afin d'exploiter au mieux ses atouts. ONU-Femmes doit réfléchir à la façon dont sa structure régionale lui permet de satisfaire à son mandat intégré dans son ensemble, plutôt que dans chaque pays. Différents types de présence présentent différentes capacités à satisfaire aux objectifs en fonction de la capacité (les effectifs et le budget), la délégation de l'autorité et la reconnaissance officielle par le gouvernement du pays hôte. Au sein de cette typologie plus variée et plus flexible, les pays peuvent bénéficier d'ONU-Femmes de plusieurs façons, y compris :

- Une forte présence dans un pays, en vue d'instaurer de nouvelles réformes et d'encourager le réseau des Nations Unies et d'autres partenaires à promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
- Une présence plus limitée dans un pays porteur de programmes (dont des programmes communs), dans le but d'influencer et d'encourager les partenaires des Nations Unies et d'autres partenaires stratégiques dans la promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes
- Aucune présence physique, ni soutien à un pays par le biais d'une politique d'accompagnement qui façonne la législation locale

49. **Critères potentiels déterminant le mode de présence.** Le type de présence dans un pays dépendra des possibilités de cofinancement du gouvernement, de la volonté du pays de participer au programme d'égalité des sexes, des éventuelles possibilités d'influencer le cadre législatif (si le pays est engagé dans un processus de réforme ou de consolidation de la paix, par exemple), des possibilités et de la nécessité de donner la priorité aux besoins des femmes (en particulier des plus vulnérables) et d'y répondre, ainsi que la capacité effective des autres agences des Nations Unies à mettre en œuvre certains aspects de leur programme.

50. **Un processus clair pour décider du mode de présence.** Afin que la flexibilité fonctionne, il est important de définir un processus clair et des critères transparents permettant de déterminer le type de présence ou d'absence le plus approprié au pays, en prenant en considération les éventuelles modifications. L'évaluation recommande d'inclure ce processus à l'actuel processus de planification stratégique d'ONU-Femmes, lequel comprend aujourd'hui le développement de la note stratégique. Les bureaux régionaux et le Siège doivent partager la responsabilité de réviser, d'approuver ou de modifier les décisions relatives à la présence ou l'absence dans chaque pays, selon des étapes précises.

51. ONU-Femmes doit disposer d'une marge de manœuvre pour décider d'investir ses ressources limitées dans une structure régionale lui permettant d'optimiser son influence. Ainsi, ONU-Femmes pourra mener à bien l'aspect universel de son mandat (des progrès dans le monde entier), plutôt que de peiner à atteindre les mêmes résultats dans tous les pays.

Recommandations 2: ONU-Femmes doit renforcer l'intégration du Siège au sein de la structure régionale, comme il a été prescrit dans le document du Conseil d'administration.

52. Le Siège d'ONU-Femmes a un double rôle de promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes sur les plateformes mondiales, et d'assistance des bureaux extérieurs. L'évaluation souligne la nécessité de renforcer le soutien du Siège aux bureaux extérieurs en se plaçant comme leur « service d'appui ». Le Siège doit mener un examen fonctionnel total de ses divisions et donner une priorité stratégique à ses fonctions, afin de servir le terrain selon les ressources allouées en fonction.

53. **Orientation sur le terrain.** Les divisions du Siège, autres que la Division du programme, devront être davantage structurellement liées au terrain et travailler de manière plus cohérente, en développant l'Assistance technique et programmatique ainsi que le Programme de travail annuel intégré. Les affectations de fonds devront être distribuées entre les différentes fonctions du Siège eut égard des besoins sur le terrain et, dans la mesure du possible, avec un retour du terrain sur les services du Siège les plus appréciés et d'éventuels besoins complémentaires. Cette orientation sur

le terrain ne peut s'ajouter aux mesures d'incitation et d'aide existantes pour répondre aux demandes internes du Siège, car cela ne ferait qu'augmenter la charge de travail et de stress. Par ailleurs, il est nécessaire de redéfinir les limites des prérogatives d'ONU-Femmes sur les plateformes du Siège. Dans le cas contraire, le personnel continuera d'être sollicité dans deux directions différentes.

54. Harmonisation des priorités et répartition des ressources selon une analyse fonctionnelle du Siège. Il est clair que les cadres dirigeants d'ONU-Femmes sont passionnés par le monde d'ONU-Femmes et son mandat, or cet engagement pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes doit se trouver au cœur de l'analyse fonctionnelle. Du fait de sa structure réduite, ONU-Femmes se doit de choisir stratégiquement où et de quelle façon elle sera représentée au Siège, où elle ne sera pas présente (et si possible s'en remettre à des partenaires stratégiques), et d'optimiser son organisation pour servir au mieux le terrain. Sur le chemin menant à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes, le Siège d'ONU-Femmes joue un rôle primordial d'assistance aux structures régionales ; or il est nécessaire de mieux définir et délimiter les frontières pour de créer l'espace et les mesures d'aide permettant au personnel du Siège de servir pleinement le terrain. Il sera difficile de prendre une décision, car ONU-Femmes mène actuellement un grand nombre de missions importantes, qui apportent de la valeur. Toutefois, ne pas faire le choix difficile de privilégier une sélection stratégique, c'est manquer de personnel et de temps pour répondre aux demandes du terrain. Ainsi, il est recommandé que les cadres dirigeants collaborent et procèdent à des ajustements au sein du Siège, afin de soutenir au mieux la structure régionale.

55. Mise en place d'une stratégie de communication interne. ONU-Femmes a déjà reconnu la nécessité d'une meilleure communication interne. Nous recommandons que le Siège mette au point une stratégie de communication interne pour l'ensemble de l'organisation qui abordera les perspectives de changement, l'argumentaire expliquant en quoi ces changements sont importants et comment ils profiteront à l'organisation, et qui présentera par ailleurs un rapport sur l'état de l'organisation, ses apprentissages et les étapes à venir. ONU-Femmes doit communiquer sur les nouveaux développements et des mises à jour, mais aussi continuer à partager les motivations et les objectifs de ces changements, particulièrement en cette période de rapide mutation de la structure régionale. Cette communication permettra d'accroître la visibilité au sein d'ONU-Femmes et d'encourager chaque division et chaque bureau à se sentir intégré à un tout, à comprendre les actions en cours et celles à venir, et à s'inspirer de la façon dont ces changements aident ONU-Femmes à promouvoir au mieux l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.

Recommandation n° 3 : ONU-Femmes devra procéder à certains ajustements spécifiques, à chaque niveau de sa structure régionale, adaptés à des attentes plus réalistes correspondant aux capacités de chaque niveau.

56. Les parties prenantes devront s'assurer que les promesses de budget soient tenues afin de maintenir une cohérence entre le mandat et le cadre institutionnel. Toutefois si cela n'est pas réalisé dans la mesure requise, ONU-Femmes devra envisager de procéder à certains ajustements spécifiques à divers niveaux de sa structure régionale, dans le but d'établir des attentes plus réalistes quant à ce que peuvent accomplir les différents types de bureaux.

57. **Bureaux régionaux.** Afin de répondre aux besoins du pays dans lequel ils sont implantés, il est nécessaire que les bureaux régionaux disposent de plus grandes capacités dans les zones thématiques. L'évaluation recommande d'intégrer aux bureaux régionaux des spécialistes en conseil politique et d'engager plus d'administrateurs de rang P-2 ou P-3 et de personnel local ayant des compétences linguistiques appropriées à la région, dans fonctions requises. De plus, il est recommandé d'élaborer une politique de rotation entre le Siège et les bureaux régionaux, en particulier pour intégrer les conseillers politiques. Ceci contribuera à faire d'ONU-Femmes une organisation apprenante et à renforcer les relations entre les différents niveaux de la structure régionale. Par ailleurs, nous appuyons la recommandation du récent Comité des commissaires aux comptes de l'ONU de garantir la disponibilité de ressources humaines appropriées et de la conception d'un outil d'automatisation pour l'envoi des clôtures financières des projets.⁵¹ Enfin, ONU-Femmes devra revoir ses orientations quant au rôle des bureaux régionaux dans les levées de fonds, particulièrement pour les régions où les fonds sont disponibles pour les programmes régionaux et sous-régionaux, ainsi qu'un examen du rôle des bureaux régionaux adapté à chaque région, de la collaboration entre le Siège et les états sur la gestion des appels aux donateurs, et de la clarification de la façon dont les pays seront impliqués et bénéficieront des programmes régionaux.

58. **Bureaux multipays.** Nous recommandons qu'ONU-Femmes revoie ses attentes envers les bureaux multipays, en prenant en compte les différences notables entre les six bureaux multipays existants et leur capacité, souvent plus limitée, à mener à bien la totalité de leur mandat ONU-Femmes.

- Les bureaux multipays de la République des Fidji et des Caraïbes doivent être maintenus en l'état, car la structure des bureaux multipays permet une couverture optimale des petits pays insulaires.
- Les bureaux multipays d'Inde et d'Afrique du Sud (des pays à opérations importantes) devront bénéficier d'un renforcement de leur capacité ou obtenir le statut de bureaux nationaux, si l'on considère la taille de leur pays d'accueil, tout en assurant leur participation au programme et leur présence aux bureaux multipays des pays frontaliers avec une affinité sous-régionale. Devenir un bureau national permet aux bureaux concernés de ne plus avoir à fournir de soutien opérationnel aux pays membres du programme, mais de pouvoir toutefois entretenir des relations fondées sur une affinité culturelle et géographique, permettant ainsi une coordination sous-régionale.
- Les bureaux multipays du Maroc et du Kazakhstan devront être réaffectés aux bureaux de pays. Les pays satellites membres du programme devront envisager d'être intégrés aux bureaux de pays ou de poursuivre leur participation en tant que pays de membres du programme. Tous les pays satellites membres du programme devront être transférés vers le bureau régional correspondant ; les bureaux ayant été transférés maintiendront leurs relations fondées sur une affinité culturelle et géographique, favorisant ainsi une collaboration sous-régionale.

59. **Bureaux nationaux.** Les bureaux nationaux poursuivront leurs activités et, lorsque cela est possible, recevront une délégation de pouvoir supérieure selon leurs ressources. Les bureaux nationaux à budget important recevront un soutien

⁵¹ Comité des commissaires aux comptes de l'ONU. Rapport de juin 2016.

supplémentaire en gestion opérationnelle, dans un souci d'amélioration de leur efficacité et de conformité aux normes administratives et financières.

60. **Bureaux bénéficiant de la présence d'un programme.** Les pays membres du programme doivent se concentrer sur la gestion des programmes et des levées de fonds (en particulier dans les pays à revenu moyen supérieur) en premier lieu, et sur la réalisation des mandats normatif et de coordination en second lieu, dans la mesure où ils n'ont ni la qualité formelle, ni l'accès aux plateformes ou la capacité nécessaires pour mener à bien les mandats normatif et de coordination, sauf par l'intermédiaire des programmes qu'ils coordonnent.

Recommandation n° 4 : ONU-Femmes doit développer et renforcer le partage de connaissances et les communautés d'apprentissage.

61. Des communautés d'apprentissages actives et pérennes contribuent à l'élaboration d'un programme solide, à l'augmentation de la créativité et au succès des levées de fonds. La structure régionale et la délégation de pouvoir ont permis à ONU-Femmes de participer à d'importants domaines programmatiques et activités de réformes dans divers pays, en menant des partenariats et en favorisant l'implication accrue des groupes de femmes sur les plateformes politiques. Afin de porter ce projet en première ligne et d'apprendre du travail effectué dans d'autres pays, ONU-Femmes doit développer de nouveaux systèmes et processus de gestion des connaissances.

62. **Placement de la gestion des connaissances.** Il est recommandé que l'analyse fonctionnelle mentionnée dans la Recommandation n°2 aborde ce point prioritaire et les actions permettant d'y répondre. La place la plus adaptée à la gestion des connaissances au sein des domaines programmatiques matériels semble se trouver à la Division des politiques, du fait de son expertise thématique, ainsi qu'à la Division de la gestion et de l'administration, pour ses qualités d'assistance administrative à la fonction de gestion des connaissances. Toutefois, on ne peut déterminer la place de la gestion des connaissances qu'une fois avoir mené une analyse fonctionnelle qui identifie et cartographie les possibilités et les priorités de différents secteurs du Siège.

63. **Donner la priorité et organiser la gestion des connaissances.** Le personnel du Siège et des bureaux régionaux mène déjà des activités de gestion et de partage des connaissances ; nombre d'entre elles sont d'ailleurs très appréciées de leurs collègues nationaux, qui témoignent de leur utilité. Nous recommandons d'accroître la visibilité de la gestion des connaissances et de partager des bonnes pratiques de gestion des connaissances, afin que les communautés d'apprentissage en domaines thématiques et en opérations incluent des fonctions utiles, selon les ressources disponibles. Par exemple, les fichiers de données (probablement sur SharePoint) doivent être organisés de façon similaire ou parallèle pour que le personnel soit facilement guidé vers de nouvelles zones ; chaque communauté bénéficiera d'un mode de communication régulier, par le biais par exemple d'une lettre d'information ; le personnel, guidé vers une communauté apprenante, saura qui fait partie du groupe et à qui s'adresser pour obtenir des réponses à ses questions ; enfin, chaque communauté d'apprentissage doit encourager l'apport des connaissances et de l'expertise de chaque pays durant les présentations et les discussions.

64. En créant un cadre de partage approprié, le personnel d'ONU-Femmes peut faire bénéficier l'ensemble du réseau de ses initiatives ; cette émulation est à elle seule une source de fierté pour les personnes qui résolvent un problème commun. Cette pratique d'apprentissage mutuel est un moyen stimulant et non hiérarchique permettant à

ONU-Femmes de devenir une organisation apprenante. Grâce à un investissement continu dans des systèmes de gestion des connaissances, des relations et des collaborations, ainsi que dans des mesures d'encouragement et de reconnaissance, ONU-Femmes sera en mesure de bâtir de solides communautés apprenantes. Enfin, il est recommandé que la stratégie générale de gestion des connaissances d'ONU-Femmes propose des connexions adaptées aux plateformes de connaissances existantes et aux réseaux de partenaires.

Annexe A : Liste des résultats de l'évaluation

Résultat n° 1 : En général, la structure régionale a entraîné un accroissement significatif du statut, de la visibilité et de la pertinence d'ONU-Femmes, faisant de l'organisation un partenaire convaincant auprès des gouvernements, des agences des Nations Unies, des donateurs et des organisations de la société civile. Si la création de la structure régionale a augmenté la capacité d'ONU-Femmes à répondre aux besoins des gouvernements, du système des Nations Unies, des donateurs, et des organisations de la société civile, il existe toutefois de grandes disparités selon les bureaux.

Résultat n° 2 : ONU-Femmes a su collaborer avec des organisations de la société civile ; toutefois, avec l'introduction de la structure régionale, les bureaux tentent encore de trouver un équilibre pour satisfaire simultanément les exigences des gouvernements et des organisations de la société civile, qui souvent représentent les femmes marginalisées.

Résultat n° 3 : ONU-Femmes œuvre dans le cadre de la structure régionale pour assurer l'universalité de son mandat en encourageant l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes dans les accords mondiaux et régionaux dans diverses zones difficiles, ainsi que par l'intermédiaire du Siège et des bureaux régionaux qui l'appuient, y compris dans les pays où l'ONU n'est pas représentée. Malgré les progrès significatifs d'ONU-Femme dans la promotion de l'universalité, il existe des limites selon le type de bureau.

Résultat n° 4 : De nombreux objectifs de la stratégie de structure régionale ont été réalisés dans leur intégralité et dans le respect des délais, particulièrement si l'on considère la rapidité de la mise en place de la structure régionale. Cependant, certains éléments essentiels de la stratégie de structure régionale n'ont pu être achevés dans les temps.

Résultat n° 5 : ONU-Femmes a fait d'importants progrès dans la mise en œuvre de l'ensemble de son triple mandat, avec notamment des contributions significatives aux niveaux mondial, régional et national pour les bureaux nationaux et multipays. Malgré ces réussites, certains bureaux n'ont pas la même capacité de mener à bien tous les aspects de leur mandat.

Résultat n° 6 : Bien qu'ONU-Femmes ne possède pas une culture des résultats, il apparaît que l'organisation a développé et continue de déployer rapidement des systèmes de suivi et de rapport.

Résultat n° 7 : Les systèmes existants ne permettent pas de collecter les informations nécessaires pour mettre au point une gestion fondée sur les résultats et en mesurer les incidences, ainsi que pour tirer des enseignements utiles.

Résultat n° 8 : Une fonction de gestion des ressources fragile empêche l'organisation de tirer des enseignements utiles, de fonder des communautés de pratique actives et de devenir une organisation apprenante.

Résultat n° 9 : Si la décentralisation des processus de planification et de rapport a progressé, il est encore trop tôt pour en déterminer l'efficacité ; à ce jour, quelques contradictions persistent.

Résultat n° 10 : Bien que le triple mandat ait été intégré au terrain, certains craignent encore que la structure ne favorise l'aspect opérationnel du mandat par rapport aux aspects normatif et de coordination. Grâce à la délégation de pouvoir, les bureaux nationaux sont aujourd'hui en mesure d'être des moteurs d'intégration. Il existe par ailleurs des preuves d'intégration du mandat au niveau régional.

Résultat n° 11 : Le Siège ne donne pas suffisamment d'orientation sur la manière d'établir un équilibre entre les priorités opérationnelles, de coordination ou normatives.

Résultat n° 12 : La structure régionale a permis à ONU-Femmes d'accéder aux principales plateformes aux échelles mondiale, régionale et nationale pour défendre activement un programme de transformation plus approfondi.

Résultat n° 13 : Dans la conception de son programme, ONU-Femmes a renforcé la présence des groupes de femmes exclues à de hauts niveaux de prise de décision au sein des systèmes de leur pays.

Résultat n° 14 : Les contraintes de capacité limitent la capacité d'ONU-Femmes d'aider d'autres groupes à garantir l'intégration de l'analyse sexospécifique à la conception, au suivi et à la mise en œuvre du programme à l'échelle nationale.

Résultat n° 15 : La formalisation du rôle et des processus d'ONU-Femmes a pu limiter sa capacité à répondre aux besoins des femmes et des jeunes filles les plus vulnérables.

Résultat n° 16 : Le soutien du Siège est principalement adapté aux exigences administratives et financières du terrain, avec cependant certaines limitations dues aux contraintes de capacité. Parallèlement, le soutien programmatique matériel du Siège envers le terrain est qualifié de varié et généralement adapté.

Résultat n° 17 : Les bureaux nationaux, les bureaux multipays et les bureaux membres du programme considèrent tous le soutien des bureaux régionaux comme précieux et important.

Résultat n° 18 : Certains liens structurels, de suivi et de communication sont parfois incomplets au sein même du Siège, ainsi qu'entre le Siège et le terrain. Cela qui crée certains obstacles et inefficacités pour le terrain, qui l'empêchent de recevoir le soutien nécessaire de la part du Siège.

Résultat n° 19 : La capacité programmatique matérielle des bureaux régionaux ne permet pas de répondre aux exigences des pays et à l'échelle régionale ; or le Siège n'est pas non plus en mesure d'apporter aux bureaux régionaux et aux pays un appui suffisant.

Résultat n° 20 : Il existe une divergence de capacité de financement régionale entre les divers bureaux régionaux du fait des différences de contextes et de définitions des priorités.

Résultat n° 21 : Du fait d'une charge de travail ambitieuse et de ressources limitées, les attentes envers les bureaux multipays sont irréalistes.

Résultat n° 22 : Il est nécessaire de revoir les attentes envers les bureaux membres du programme selon leurs objectifs et leurs ressources.

Résultat n° 23 : La délégation de pouvoir a permis de rendre les processus et les prises de décisions plus efficaces.

Résultat n° 24 : Une grande majorité des bureaux a demandé une augmentation de la délégation de pouvoir afin de poursuivre les améliorations en matière d'efficacité, en particulier concernant les rapports aux donateurs et les approbations de ces derniers.

Résultat n° 25 : Nous avons relevé d'importantes variations quant à la capacité d'exécution des bureaux de pays. Le volume de la main-d'œuvre totale des bureaux nationaux n'a pas influé sur les taux d'exécution. Il n'existe aucune corrélation entre le volume du budget et les taux d'exécution.

Résultat n° 26 : Les critères de sélection initiale et de désignation des pays au statut de bureaux régionaux, de bureaux multipays, de bureaux nationaux et bureaux membres du programme, de même que les modalités de modification et d'adaptation des rôles des bureaux selon la structure régionale, n'étaient pas clairs.

Résultat n° 27 : Il existe différents degrés de visibilité de la structure régionale et d'accès aux informations depuis différents niveaux de l'organisation.

Résultat n° 28 : La structure régionale a contribué à l'augmentation de l'efficacité des systèmes. ONU-Femmes continue à améliorer la qualité des systèmes, tels que la gestion financière, les rapports de ressources humaines ou de donateurs, dans l'objectif d'atteindre de meilleures performances.

Résultat n° 29 : Certaines restrictions à l'efficacité de l'approvisionnement et des ressources humaines persistent, représentant un poids et un obstacle pour l'organisation.

Résultat n° 30 : Depuis sa création en 2012, ONU-Femmes a optimisé ses objectifs de mobilisation des ressources ; toutefois l'élaboration d'une stratégie et des ressources humaines supplémentaires sont indispensables à son activité.

Résultat n° 31 : La structure de financement actuelle, ainsi que le manque de stratégie de mobilisation des ressources exhaustive comprenant d'autres perspectives régionales entrave les bureaux d'ONU-Femmes dans la réalisation du mandat d'ONU-Femmes.

Résultat n° 32 : Si ONU-Femmes est la première agence des Nations Unies à promouvoir des approches tenant compte des problématiques hommes-femmes pour les systèmes de gestion et d'administration, la structure bureaucratique actuelle fait toutefois preuve de certaines lacunes dans sa capacité à soutenir une gestion favorable à l'égalité des sexes.