

Plan stratégique d'UNIFEM 2008-2011

Examen d'évaluabilité

Résumé

Bureau d'évaluation
2011

Équipe d'évaluation :

IOD PARC est la raison sociale de l'Organisation Internationale pour le Développement Ltd//

Cathy Gaynor et Julia Betts

Omega Court

362 Cemetery Road

Sheffield

S11 8FT

Royaume-Uni

Tél: +44 (0) 114 267 3620

www.iodparc.com

Responsable de l'examen d'évaluabilité : Shravanti Reddy

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues d'ONU Femmes, des Nations Unies ou de toute organisation qui leur est affiliée.

ONU Femmes est l'organisation des Nations Unies consacrée à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes. Porte-drapeau mondial des femmes et des filles, ONU Femmes a été créée pour accélérer les progrès en faveur de l'amélioration de la condition des femmes et pour répondre à leurs besoins dans le monde entier.

ONU Femmes soutient les Etats membres des Nations Unies dans l'adoption de normes internationales pour réaliser l'égalité des sexes et travaille avec les gouvernements et la société civile à concevoir les lois, les politiques, les programmes et les services publics nécessaires à l'application de ces normes. ONU Femmes soutient la participation équitable des femmes à tous les aspects de la vie, se concentrant sur cinq domaines prioritaires: renforcer le leadership et la participation des femmes; mettre fin à la violence contre les femmes; faire participer les femmes à tous les aspects des processus de paix et de sécurité; renforcer l'autonomisation économique des femmes; et mettre l'égalité des sexes au cœur de la planification et de la budgétisation nationale. ONU Femmes coordonne et promeut en outre le travail réalisé par le système des Nations Unies pour faire progresser l'égalité des sexes.

I. Étude du contexte et approche

Cette étude, menée de mai 2010 à février 2011, est une analyse du plan stratégique d'UNIFEM (2008 – 2011), de ses cadres de résultats et de ses systèmes institutionnels. Elle évalue l'expérience d'UNIFEM sur la mise en œuvre de son plan stratégique, avec l'intention d'informer le nouveau processus de planification stratégique d'ONU Femmes. Cette étude est destinée à tous les membres d'ONU Femmes et à leurs partenaires dans les sièges et aux niveaux sous-régional et national, ainsi qu'à tout partenaire extérieur pouvant être intéressé.

L'adoption de la résolution A/RES/64/289 en juillet 2010, destinée à créer la nouvelle Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation de la femme (qui s'appellera ONU Femmes), a mené à la modification de cette étude et par conséquent à une pause de deux mois dans sa mise en œuvre. Ainsi, plutôt que de mener un examen classique d'évaluabilité (étant donné que l'évaluation du plan stratégique d'UNIFEM était devenue improbable), le nouvel objectif de cette étude s'est orienté vers :

Une analyse qualitative des paramètres de base du plan stratégique, de son suivi et de ses systèmes de reddition de comptes... un exercice de formation tourné vers l'avenir visant à se saisir des meilleurs pratiques, des défis et des enseignements tirés à ce jour de l'expérience du plan stratégique de l'UNIFEM pour la réflexion et l'apprentissage.

L'étude a regroupé un ensemble de méthodes : l'appréciation de documents institutionnels, thématiques, régionaux, sous-régionaux et nationaux du plan stratégique et des cadres de résultats ; l'examen d'un large éventail de documents internes et externes, y compris les plans de travail et les rapports annuels ; des entretiens avec les membres du personnel d'UNIFEM et avec des informateurs extérieurs ; des ateliers organisés avec le groupe de référence et enrichis par leurs retours d'informations ; des échantillonnages et des sélections de programmes et de pays donnant lieu à des analyses en profondeur des bureaux sous-régionaux (8) et de pays (8), des visites sur le terrain organisées dans deux bureaux sous-régionaux (bureau Europe centrale et orientale et le bureau de la région des Andes) et dans deux bureaux de pays (la Colombie et l'Albanie) en novembre 2010.

Malgré un certain nombre de défis rencontrés et listés dans le rapport complet, l'étude a permis d'identifier quelques enseignements pertinents et intéressants sur la formulation du plan stratégique d'UNIFEM, sur ses systèmes et sur l'expérience de sa mise en œuvre. Cette étude offre un ensemble de constatations utiles sur l'utilisation de l'apprentissage de l'expérience du plan stratégique d'UNIFEM pour soutenir tous les types de processus de planification institutionnelle à venir d'ONU Femmes.

II. Principales constatations et conclusions

Les conclusions clés du rapport sont présentées plus en avant sous forme de sommaire, suivies des enseignements tirés dans la section 3 et des recommandations dans la section 4. Le rapport dans son intégralité contient également cinq sections sur les constatations desquelles ont été tirées les conclusions suivantes :

Conclusion 1 : Le plan stratégique et sa robustesse technique

Le plan stratégique d'UNIFEM et la compréhension de la théorie de changement sur laquelle il se base, ont fourni une articulation **pertinente, adéquate et conceptuellement solide** du noyau du mandat d'UNIFEM pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. Il reste néanmoins des **faiblesses techniques** qui ont entravé sa mise en œuvre de manière efficace, parmi celles-ci :

- **La compréhension du changement et la logique des résultats sont insuffisamment développés** dans le plan stratégique et **les différents chemins potentiels menant au changement ne sont pas correctement reconnus** ;
- **Le plan stratégique ne reconnaît que de manière très limitée les prévisions et les risques** sous-jacents au processus de changement, tels que les facteurs politiques qui encouragent ou entravent ce changement ;
- Le **rôle des stratégies fondamentales**

(connaissance en gestion et renforcement des capacités par exemple), qui relient les résultats et améliorent le changement **n'est pas suffisamment élaboré** au sein du plan stratégique ;

- Malgré les améliorations considérables des années précédentes, **les résultats spécifiques et les indicateurs neutres et mesurables/cibles concrètes**, ne sont pas appliqués de manière consistante par le cadre du plan stratégique, et n'ont pas de **données de référence** pour établir un point de départ ;
- Alors que le plan stratégique met l'accent sur la mise en œuvre au niveau national, **la priorité attribuée à la planification de la stratégie du pays** n'a été que relativement récente dans le processus de la planification

Conclusion 2 : Les systèmes complémentaires et leur rôle dans le soutien de la mise en œuvre du plan stratégique

Les systèmes développés pour la mise en œuvre du plan stratégique représentent **une transformation majeure** de la manière avec laquelle l'UNIFEM a cherché à introduire une culture axée sur les résultats et à collecter et analyser les données pour le suivi de la performance. **La mise en œuvre n'a cependant pas abouti à cette culture axée sur les résultats** escomptée. Plus particulièrement :

- Les éléments d'orientation destinés au soutien des sections et des bureaux pour l'élaboration de stratégies liées est une **bonne pratique mais qui peut être améliorée** en termes de temps et de compréhension ;
- Le système de suivi des résultats a permis **une reddition de compte complète** sur les résultats au niveau global mais son principal levier pour une reddition de compte annuelle (centralisée) a limité sa principale utilité à une gestion de la performance et une

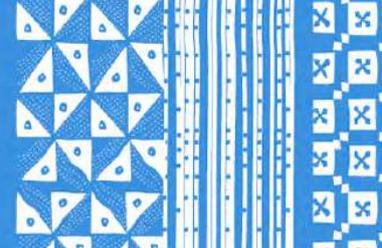
analyse des tendances plus pertinentes au niveau local ;

- **Le manque d'analyse des tendances/progrès et une baisse des réactions et commentaires** ont limité le flux et l'utilisation d'informations précieuses ;
- **La reddition de comptes aurait dû aller au-delà des indicateurs mondiaux fixes et souvent étroits**, afin que les bureaux et les unités puissent rendre compte des changements plus étendus et significatifs ;
- Des progrès considérables ont été réalisés concernant la mesure des résultats mais **les systèmes n'ont pas encore été préparés pour soutenir une gestion des résultats générale** (à travers tout le cycle du programme). **Le suivi n'a pas été bien élaboré**, même si des progrès significatifs ont été atteints pour s'orienter vers une évaluation axée sur les résultats.

Conclusion 3 : l'expérience de la mise en œuvre : l'adoption du plan stratégique et de ses systèmes par l'UNIFEM

Le plan stratégique, ses cadres de résultats et ses systèmes associés ont fourni **un cadre d'organisation clair** permettant de faire un exposé explicite du travail et de la stratégie d'UNIFEM aux membres de son personnel et à ses partenaires. Ils ont soutenu la cohérence et la consistance au sein de l'organisation. Leur valeur potentielle n'a en revanche pas été entièrement exploitée (particulièrement aux niveaux sous-régional et national) :

- La compréhension de la manière avec laquelle le changement aurait dû être soutenu grâce au plan stratégique **n'avait pas été suffisamment testée et validée au niveau local** ;
- Le plan stratégique fournissait **une protection conceptuelle pour une cohérence thématique et stratégique, plutôt que de jouer le rôle de**



déclencheur pour les opérations ;

- Le système de suivi des résultats **ne soutenait pas correctement la reddition de compte et la prise de décisions au niveau local ;**
- Le **statut d'UNIFEM au sein des Nations Unies, le recrutement inadéquat et une prédictibilité insuffisante des ressources,** ont entravé l'efficacité de la mise en œuvre et n'étaient pas synchronisés avec les objectifs du plan stratégique ;
- Le processus d'élaboration du plan stratégique et des stratégies associées (telles que les stratégies de pays) ont été mises en place rapidement et **n'ont pas bénéficié de la période de temps nécessaire pour une discussion et un engagement complets** avec les membres du personnel et les partenaires.

Conclusion 4 : Le rôle du plan stratégique dans le soutien des attributions de l'UNIFEM quant à l'activité normative/opérationnelle et les processus de coordination des Nations Unies

Le cadre du plan stratégique a donné lieu à un volume de travail considérable **pour répondre aux questions concernant les liens normatifs et opérationnels** et pour soutenir la **canalisation de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes au sein des processus de coordination des Nations Unies**, aussi bien au niveau central que sur le terrain. Ceci n'a cependant pas été exploité à la limite de son potentiel :

- Alors que le mandat de l'UNIFEM était généralement bien compris par les partenaires, **le document du plan stratégique est resté méconnu et n'a pas été amplement communiqué ;**
- **Une définition plus claire du rôle de « déclencheur » au sein des équipes de pays des Nations Unies,** une focalisation sur **l'impact ainsi que sur les opérations** de coordination du travail, **un engagement**

institutionnel vis-à-vis des accords conclus (la fourniture de ressources humaines et financières pour mener à bien le rôle de coordination convenu par exemple) et **la « distillation » et le partage des bonnes pratiques ou des pratiques prometteuses,** sont nécessaires.

- Bien que le plan stratégique ait permis aux membres du personnel de faire en sorte que les connections entre le travail normatif et opérationnel soient explicites, **il est nécessaire de fournir davantage d'efforts pour renforcer ces liens,** y compris la création d'un ensemble de constatations sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas.

Conclusion 5 : Le rôle du plan stratégique dans l'élaboration d'une base d'informations pour une future évaluation

Les mesures relevées pour fournir les preuves de l'impact du plan stratégique ont permis de créer une base de constatations pour une future évaluation plus centrée et plus cohérente qu'auparavant. Il existe aujourd'hui des données mises à jour et alignées sur la performance et qui sont regroupées du niveau national au niveau institutionnel. Néanmoins :

- Le manque de **clarté sur les positions de départ** (de référence) ; **une absence de cibles clairement identifiées** (dans les stratégies de pays et dans le plan stratégique institutionnel) et **des systèmes de suivi inadéquats et un manque de capacité,** limitent fortement une mesure de la performance robuste et complète ;
- **L'ensemble des constatations sur l'évaluation se développe graduellement** mais manque : (i) d'une approche systématique pour la production d'informations pour l'évaluation dans les domaines d'intérêt institutionnel stratégique ; (ii) d'un système de retours

d'information entre les rapports d'évaluation et la planification stratégique et les opérations ; et d'études longitudinales.

III. Enseignements tirés

L'étude a relevé les enseignements suivants qui pourraient avoir une pertinence allant au-delà de ce processus. Plus d'informations sur ces enseignements sont disponibles dans le rapport complet :

- Un plan stratégique de logique de résultats à l'échelle de l'organisation, qui établit les bases de la conviction sous jacente sur la manière dont le changement opère et la logique cause-à-effet du plan, doivent être **clairs et doivent s'articuler dans le détail** ;

- Il est important **qu'un plan stratégique institutionnel puisse donner lieu à un cadre stratégique**. Pour répondre à la situation dans le contexte, ce dernier doit être **capable de servir d'orientation, sans pour autant entraver la flexibilité au niveau national**.

Il est cependant important qu'un plan stratégique institutionnel fournisse un **cadre stratégique qui puisse orienter mais sans entraver la flexibilité au niveau national** pour s'adapter au contexte. Ceci implique un cadre élargi au niveau institutionnel, comprenant également, par exemple, des cibles et des effets clairement énoncés, mais qui permette en plus aux pays de démontrer comment ils vont contribuer à ces changements à travers leurs propres cadres de résultats ;

- **L'élaboration et la validation d'un plan stratégique à travers la consultation et un processus de planification global, permet de renforcer la qualité technique, l'appropriation et l'engagement institutionnel**. Ceci implique un processus participatif élargi impliquant les membres du personnel adapté au sein de l'organisation, et tenant compte de la planification ascendante et descendante ;
- **Un plan stratégique englobant des ambitions de**

haut niveau requiert un investissement en ressources humaines et financières à la hauteur.

Les liens doivent être clairs et explicites entre un plan stratégique et le recrutement, le développement professionnel et le temps passé pour la conduite d'un processus de planification stratégique participatif, et pour garantir une bonne assimilation à travers les institutions ;

- **Le principal message est que le changement doit avoir lieu en priorité au niveau du pays**. Malgré un plan stratégique indiquant clairement que le changement se situe au niveau national, une mise en œuvre réussie au niveau du pays requiert un certain nombre de conditions liées aux structures, aux systèmes (planification, appréciation, suivi et reddition de comptes, assurance de qualité et orientation, et enfin évaluation), aux capacités, à la mise en contexte du plan stratégique et de la théorie du changement, et aux ressources humaines et financières.
- **La mise en œuvre d'un plan stratégique a besoin d'être accompagnée à l'échelle de l'organisation d'un passage de la mesure/suivi de résultats vers une planification et une gestion des résultats**. Cet exercice requiert un investissement considérable en temps et en ressources. Parmi les éléments nécessaires à cela : d'un système de retour d'information clair ; un investissement en systèmes de soutien/d'orientation, de suivi et d'évaluation (y compris au niveau du pays) ; le recrutement et le renforcement des capacités des membres du personnel et/ou d'une expertise externe pour soutenir ces systèmes ; et de permettre de rendre compte sur les gains allant au-delà des indicateurs tout en reconnaissant la nature du changement axée sur le processus, la fluidité de la spécificité du contexte, et le besoin d'agréger dans le temps.
- **Un plan stratégique peut fournir aux membres du personnel un précieux outil de promotion des attributions de l'organisation quant à la consolidation des connections normatives-opérationnelles, et d'être un « déclencheur de l'égalité des sexes » au sein des Nations Unies**. L'espace et la performance sont néanmoins dépendants d'un certain nombre de facteurs, parmi lesquels : les mécanismes de coordination ; les stratégies pour s'engager auprès de ces mécanismes ; et les statuts et capacités des membres du personnel et des bureaux du système des Nations Unies.

- **Construire une base de constatations pour soutenir la gestion axée sur les résultats et l'évaluation est une tâche laborieuse et doit en réalité, se dérouler progressivement plutôt qu'en une seule fois.** Les pierres angulaires comprennent la mise en place d'une politique et d'une stratégie d'évaluation ; d'une politique de suivi et de reddition de comptes ; des enseignements de l'expérience qui permettent d'orienter l'affinement de la mesure de la performance ; et un système de retour d'information nécessaire au soutien de la gestion des résultats. Concernant les données de référence, une demande institutionnelle, un objectif et un pragmatisme clairs sont nécessaires.

IV. Recommandations

Sur la base de ces conclusions, le rapport établit un certain nombre de **recommandations** à ONU Femmes dans le but d'aider à (i) améliorer tout nouveau plan en tant qu'outil de gestion axé sur les résultats et (ii) soutenir tout nouveau processus de planification stratégique de manière à renforcer aussi bien le plan en soi que l'engagement institutionnel.

L'étude fournit également des **propositions spécifiques sur la manière avec laquelle les recommandations peuvent être opérationnalisées**, en tenant bien compte du contexte intérieur, comme par exemple le processus de confirmation des dispositions institutionnelles d'ONU Femmes. Celles-ci sont énumérées dans la section 5 du rapport complet.

Résumé de la recommandation

Sur la base de l'ensemble des constatations faites, cette étude propose à ONU Femmes la recommandation générale suivante :

Élaborer un plan stratégique institutionnel basé sur un cadre central, y compris les produits et les cibles au niveau institutionnel, mais qui permettrait aux pays et aux différentes sections d'identifier de manière flexible leurs contributions à ce plan.

Les pays et les sections devraient alors élaborer des cadres de résultats spécifiques au contexte avec des points de départ clairement identifiés (points de référence) ; des cibles pour les réalisations et les produits (résultats) ; et la voie à suivre (processus et points de repères) pour cet accomplissement.

Soutenir les recommandations

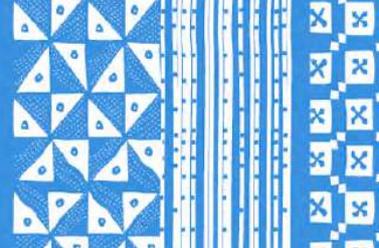
Afin de pouvoir mettre en œuvre tout ce qui a été cité ultérieurement, ce rapport propose les recommandations de soutien suivantes :

1) Vers un plan stratégique robuste

- **Développer, rendre plus explicite et valider la logique de résultats de tout plan stratégique à venir** en consolidant davantage la compréhension du changement, pour tenir compte de l'évolution temporelle et éclaircir les relations entre la logique de résultats au niveau institutionnel et au niveau du pays (en incluant les éventuels niveaux intermédiaires).
- **Renforcer davantage l'objectif, les énoncés des effets et des produits conformément à la logique des résultats**, y compris un objectif à long terme qui traite la question de la vision de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes (pour intégrer l'objectif à long terme de la question de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes à la planification et la logique des résultats du plan stratégique).
- **Exiger l'élaboration de points de référence dans l'année qui suit l'élaboration du plan stratégique.** L'élaboration de résultats de référence devrait se faire principalement au niveau du pays alors que la gestion des résultats de référence doit être réalisée au niveau institutionnel et au niveau du pays.

2) Le processus de planification stratégique

- **Reconnaître que le changement s'effectue en priorité au niveau du pays** – il faut donc faire fusionner les processus de planification ascendants et descendants. La chronologie et le cycle de la planification devront tenir compte des exigences institutionnelles d'un plan stratégique d'ONU Femmes dans un proche délai (un projet au mois d'avril 2011 pour une soumission au Conseil d'administration au mois de juin).
- **Élaborer une stratégie de communication** pour informer les parties prenantes à tous les niveaux d'ONU Femmes du processus de planification et du plan stratégique, en y apportant en plus des éclaircissements sur les liens normatifs et



opérationnels et du rôle de déclencheur que joue la canalisation de l'égalité des sexes au sein des équipes de pays des Nations Unies.

3) *Les systèmes soutenant la mise en œuvre du plan stratégique*

- **Élaborer et renforcer les systèmes nécessaires au soutien de la gestion des résultats dans l'ensemble du cycle du programme/de la stratégie** (y compris l'évaluation), tout en gardant le pays comme unité première du changement – et maintenir des règles et des standards minimums pour cela.
- **Élaborer et affiner le système de suivi des résultats pour soutenir le suivi au niveau local** ainsi que la reddition de comptes systématique et centralisée sur les résultats.
- Au vu de la complexité de la transformation sociale exigée pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, **il est recommandé d'introduire des approches complémentaires au suivi des résultats qui tiennent compte du changement non-linéaire et de l'éventualité de résultats non planifiés** (positifs et négatifs).

4) *Accroître la préparation à toute évaluation d'un plan stratégique à venir*

- **Conserver les conditions d'un plan d'évaluation dans le plan stratégique**, y compris les stratégies de pays, mais en basant cela sur **les besoins en informations sur le programme stratégique**, plutôt que d'être dominé par les exigences du projet ou du donneur et d'exiger la conformité.