

La Brochure



L'évaluation du travail de l'UNIFEM sur la Budgétisation Sensible au Genre



I. CONTEXTE DE LA BUDGÉTISATION SENSIBLE AU GENRE À L'UNIFEM

Le rôle de la Budgétisation Sensible au Genre (BSG) dans le respect des engagements à réaliser l'égalité entre les sexes et les droits des femmes est désormais reconnu à l'échelle internationale. Le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) contribue activement à démontrer l'intérêt de l'intégration de l'égalité des sexes dans les processus et les pratiques budgétaires, ainsi qu'à renforcer les capacités et l'engagement en la matière. Depuis 2001, l'UNIFEM a soutenu des initiatives BSG dans plus de 35 pays et s'est positionné comme un acteur majeur de cette approche au sein du système des Nations Unies.

Son programme international intitulé « Strengthening Economic Governance: Applied Gender Analysis to Government Budgets » (Renforcer la gouvernance économique : le budget de l'État sous le regard de l'approche genre), lancé en 2001, a apporté un soutien technique et financier à des initiatives budgétaires sensibles au genre en Amérique latine, en Afrique et en Asie-Pacifique. Ses quatre premières années d'existence ont été consacrées à la mise à disposition d'outils et de méthodologies de budgétisation sensibles au genre, au renforcement des capacités des parties prenantes à recourir à l'analyse budgétaire sensible au genre et à plaider en sa faveur, à l'introduction d'une égalité accrue entre les sexes dans les processus de budgétisation et de planification et à l'accroissement des ressources affectées au soutien de l'égalité entre les sexes.

Entre 2005 et 2008, sa deuxième phase s'est appliquée à faire prendre en compte les priorités des femmes pauvres dans les processus budgétaires nationaux. Des initiatives ont été menées au Maroc, au Sénégal, au Mozambique et en Équateur. Dans ces quatre pays, le programme visait les trois effets directs suivants:

- ▶ Prise en compte des principes de l'égalité entre les sexes dans les processus et les politiques budgétaires nationaux

- ▶ Prise en compte des priorités des femmes pauvres dans les allocations budgétaires sectorielles des programmes nationaux de lutte contre la pauvreté

Fonds de développement des Nations Unies pour la femme



Droit d'auteur © 2010, tous droits réservés par le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) 304 East 45th Street, New York, NY. 10017, USA.

L'évaluation du travail de l'UNIFEM sur la Budgétisation Sensible au Genre, New York, 2010

Traducteur: Strategic Agenda

Conception: Soho Design, S.A.

Imprimeur: Phoenix Design Aid A/S

Production: Le Groupe d'évaluation de l'UNIFEM

Site web: www.unifem.org



- Facilitation de la reproduction des bonnes pratiques et de l'échange des leçons apprises grâce à la diffusion des connaissances et à la formation en matière de budgétisation sensible au genre

Ce programme international a inspiré de nombreuses initiatives BSG, qui ont pris différentes formes, et dépassé sa portée originelle. À l'heure actuelle, la programmation BSG de l'UNIFEM comprend un portefeuille de programmes transrégionaux, thématiques, régionaux et nationaux couvrant plusieurs pays et communautés locales dans le monde.

II. ÉVALUATION

Entre novembre 2008 et novembre 2009, le Groupe d'évaluation de l'UNIFEM a commandé une évaluation externe du travail du Fonds sur les budgets sensibles au genre. Cette évaluation a porté sur l'engagement pris vis-à-vis des donateurs (le gouvernement belge) et la capacité potentielle de l'organisation à générer des connaissances sur le rôle de la BSG dans le renforcement de la redevabilité envers les femmes et de l'avancement de l'agenda de l'égalité entre les sexes. Son importance tenait en particulier au fait que le plan stratégique (PS) de l'UNIFEM visait spécifiquement l'augmentation du nombre de processus budgétaires tenant pleinement compte de l'égalité entre les sexes. Le PS définissait en outre cet objectif comme l'un des huit effets directs principaux auxquels l'organisation voulait contribuer par son travail en faveur de la concrétisation des engagements nationaux en matière d'égalité entre les sexes et d'émancipation des femmes.

L'évaluation avait pour but d'apprécier de manière critique les conditions et les mécanismes qui facilitent ou entravent le travail de renforcement de l'égalité entre les sexes dans les processus et les pratiques budgétaires mené par l'UNIFEM, ainsi que l'approche globale de la programmation BSG de l'organisation. Plus précisément, elle avait pour mission d'analyser la théorie du changement qui sous-tend le travail BSG de l'UNIFEM, d'évaluer les initiatives de budgétisation sensible au genre sur la base des critères de pertinence, d'efficacité et de viabilité, ainsi que d'analyser les stratégies programmatiques et la gestion du programme. Elle a porté sur les initiatives BSG menées entre 2004 et 2008 et en particulier sur le

Programme de Budgétisation Sensible au Genre transrégional.

L'évaluation a comporté trois phases. La **phase 1** a consisté en une évaluation préliminaire rapide d'initiatives BSG. La **phase 2** s'est centrée sur le programme BSG transrégional financé par la Belgique, en tant qu'étude de cas permettant d'évaluer les résultats du programme au niveau national. Elle a examiné l'avancement de la réalisation des effets directs et des produits de la programmation BSG et livré une analyse comparative des résultats de quatre pays. La **phase 3** s'est appuyée sur les résultats des deux précédentes pour évaluer l'adéquation globale de l'approche du programme BSG de l'UNIFEM, élaborer une typologie des initiatives BSG et fournir des outils de suivi et d'évaluation.

Cette méthodologie a fait appel à diverses méthodes et techniques de collecte de données: études documentaires, entretiens individuels et réunions de groupe avec les principales parties prenantes, visites de terrain dans quatre pays (Maroc, Mozambique, Équateur et Sénégal) et questionnaire en ligne à l'intention des bureaux de l'UNIFEM menant des initiatives BSG. L'équipe d'évaluation a contacté 130 répondants, dont des membres du personnel de l'UNIFEM, des fonctionnaires et des organisations non gouvernementales.

III. RÉSULTATS GLOBAUX DE L'ÉVALUATION

Théorie du changement

La définition de l'UNIFEM en matière de budgétisation sensible au genre est résumée dans l'encadré 1. Il ressort de l'évaluation que les approches et les points de vue conceptuels adoptés pour atteindre les buts de la BSG varient selon les initiatives. Les partenariats avec les gouvernements (en particulier les ministères des Finances) et les organisations non gouvernementales, ainsi que les mécanismes de promotion de l'égalité entre les sexes visant à rendre les budgets nationaux davantage sensibles au genre en constituent les éléments les plus récurrents. L'évaluation a néanmoins révélé l'existence de variations considérables dans les théories du changement, qui se traduisent par une compréhension différente de la Budgétisation Sensible au Genre dans l'organisation. Les quatre

exemples du programme BSG étudiés en détail et les cas de l'Amérique latine, du Nigeria et de l'Égypte soulignent l'importance d'examiner de près les hypothèses qui sous-tendent les approches utilisées. Selon les évaluateurs, l'efficacité à long terme des programmes semble s'avérer plus forte quand l'UNIFEM s'efforce d'influer sur les politiques et de renforcer les capacités du gouvernement et de la société civile. Globalement, l'évaluation a conclu que l'UNIFEM doit clarifier la théorie du changement des initiatives BSG en fonction des différents contextes.

Encadré 1. La Budgétisation Sensible au Genre poursuit un double but : sensibiliser aux impacts des budgets sur les hommes et les femmes et veiller à ce que les gouvernements définissent des budgets favorables à la réalisation de l'égalité entre les sexes et des droits des femmes, surtout pauvres.

Pertinence, efficacité et viabilité

L'évaluation a conclu que les initiatives de budgétisation sensible au genre de l'UNIFEM, programme transrégional compris, sont globalement pertinentes et efficaces. Mais les signes de viabilité ne doivent pas masquer qu'une marge d'amélioration demeure :

Pertinence

- L'évaluation a noté la pertinence du Programme BSG transrégional pour les quatre pays qui y participent. Chaque programme a réussi à se positionner convenablement par rapport aux cadres de politiques généraux de réduction de la pauvreté et de développement national, ainsi que par rapport aux politiques nationales relatives au genre. Néanmoins, l'existence de capacités permanentes d'analyses détaillées au niveau du cadre politique, des institutions et des politiques est nécessaire dans chaque contexte afin de faciliter l'adaptation de l'approche globale aux situations locales, d'identifier les opportunités et d'évaluer l'état d'avancement. Ce résultat fait écho à l'évaluation des initiatives BSG en général, qui a souligné la nécessité de renforcer le lien entre la dimension « femmes » et les initiatives sensibles au genre dans le travail de l'UNIFEM et ce, par la participation de la société civile à l'identification des priorités des politiques et la demande faite aux gouvernements de rendre des comptes

sur les allocations budgétaires et la mise en œuvre des politiques.

Efficacité

- Les résultats obtenus sont le fruit d'efforts cohérents sur la durée et en particulier d'un travail considérable de renforcement des capacités, comme il apparaît dans le Programme BSG. L'évaluation a constaté qu'il a réussi à obtenir des résultats significatifs, tels que l'inclusion des questions de genre dans les lettres circulaires d'appel budgétaire des quatre pays, l'élaboration d'indicateurs sensibles au genre et des allocations budgétaires sensibles au genre dans le pilotage sectoriel. Cependant, si toutes les interventions ont en général généré une forme ou une autre de produits axés sur le savoir, l'évaluation a noté qu'il s'est systématiquement agi du domaine où les progrès et les réussites sont les plus rares. L'évaluation du Programme BSG et l'évaluation globale du portefeuille BSG de l'UNIFEM soulignent toutes deux que l'organisation doit centrer ses systèmes de suivi et d'évaluation sur l'examen de la contribution de son soutien à l'atteinte de résultats.

Viabilité

- Compte tenu de la relative nouveauté des activités BSG et de la nature novatrice de certaines des approches utilisées, il est trop tôt pour déterminer la viabilité des interventions du programme. Il existe des signes précoces de viabilité en matière de renforcement des capacités, en particulier en Équateur, mais aussi, dans une moindre mesure, au Mozambique. L'évaluation a également remarqué/détecté des signes précoces de viabilité potentielle liés à des développements institutionnels tels que la formalisation d'un Groupe Genre au ministère des Finances de l'Équateur et le renforcement de points focaux Genre au ministère de la Justice marocain.

Stratégies des programmes

L'évaluation a trouvé de bons exemples d'approches de renforcement des capacités intéressantes et novatrices, qui suggèrent qu'il s'agit d'un point fort majeur de l'UNIFEM. Le renforcement des capacités a joué un rôle essentiel dans l'atteinte des résultats, à commencer par la sensibilisation à la budgétisation sensible au genre, qui s'est déplacée vers le renforcement des capacités techniques en analyse de genre et en élaboration de politiques, ainsi que vers la fourniture d'un soutien permanent et



direct. Compte tenu du manque de preuves de l'impact de ces approches, tirer les leçons de l'expérience et collecter des données sur leurs effets sont les deux premières actions à mener. L'engagement auprès des fonctions gouvernementales de planification et de finance a constitué l'autre facteur clé de succès des stratégies du programme. Le Programme BSG transrégional a réussi à mettre en place des partenariats avec ces deux fonctions, même s'il a fallu en réévaluer les points d'entrée selon les contextes. La combinaison des attributions genre et planification/finance, illustrée par les Groupes Genre du ministère des Finances marocain et équatorien et le point focal Genre au sein d'un département de planification et de finance sectoriel au Sénégal, apparaît comme l'option institutionnelle la plus payante. La mobilisation fondée sur des éléments de preuve ou le pilotage sectoriel semble avoir remporté beaucoup moins de succès. Dans tous ces domaines, il faut chercher à mieux comprendre les modalités d'utilisation de ces stratégies et collecter des données sur leur efficacité.

Gestion des programmes

Selon l'évaluation, le Programme BSG se heurte à plusieurs difficultés, en particulier en matière de ressources humaines et techniques aptes à diriger l'élaboration de l'approche du programme et à en assurer la mise en œuvre cohérente pendant la phase II. Dans le même temps, compte tenu des résultats obtenus avec des ressources très limitées et dans des contextes souvent difficiles, les études nationales mettent en lumière l'engagement et le savoir-faire que le programme a investis dans les interventions BSG. Les limites communes à la gestion des programmes de l'UNIFEM sont les suivantes : manque de mécanismes de suivi et d'évaluation, rotation du personnel et absence de systèmes d'apprentissage institutionnel. Le programme semble également avoir souffert des systèmes de prise de décision financière de l'UNIFEM. Certaines études nationales laissent effet en apparaître qu'ils ont ralenti la prise de décision.

IV. PRINCIPALES LEÇONS

Les évaluateurs ont tiré les principales leçons suivantes de l'évaluation du Programme BSG transrégional:

- ▶ Au sein d'un programme complexe, le changement systématique nécessite d'apporter un soutien fort au personnel afin qu'il comprenne l'évolution des contextes, assure la cohérence globale et suive une approche stratégique.
- ▶ La démarche adoptée doit s'intégrer à une approche fondée sur les droits de l'homme et se centrer sur les effets directs des activités BSG sur le développement humain et l'égalité entre les sexes. Elle doit être clairement formulée et décrire la manière dont chaque groupe de défenseurs du genre peut placer les droits et le point de vue des femmes au cœur des activités BSG.
- ▶ Il faut disposer des compétences requises pour identifier les nouveaux points d'entrée institutionnels après détermination des institutions à privilégier du fait de leur rôle dans l'élaboration des politiques ou de leur influence et de leur aptitude à faire bouger les choses dans la pratique.
- ▶ Une vision réaliste des investissements nécessaires en termes de temps, de calendrier et de ressources humaines doit tempérer l'ambition des buts programmatiques et il faut trouver l'équilibre entre la compréhension des processus de réforme globaux basée sur des évaluations pragmatiques et l'importance du programme par rapport à la portée globale du changement.
- ▶ Un système de S&E efficace est essentiel pour obtenir des preuves de ce qui fonctionne et pour vérifier si l'effort investi dans le changement de processus nationaux longs et complexes en vaut la peine. Il est également crucial pour déterminer la mesure réelle du changement favorable aux femmes pauvres.

V. RECOMMANDATIONS GLOBALES

L'évaluation globale du travail de l'UNIFEM sur la budgétisation sensible au genre et l'évaluation du Programme BSG transrégional ont identifié deux ensembles de recommandations et plusieurs actions en rapport avec les critères d'évaluation de pertinence, d'efficacité et de viabilité. Les dix recommandations principales sont brièvement présentées ci-dessous.



Évaluation du travail de l'UNIFEM en matière de Budgétisation Sensible au Genre

Pertinence

1. L'UNIFEM doit éclaircir la signification du concept de Budgétisation Sensible au Genre dans chaque contexte, ainsi que les buts des différentes approches de ces initiatives. Une partie importante de la réflexion sur le sens de la BSG doit partir de l'excellent travail conceptuel de l'UNIFEM et de l'expérience acquise sur le terrain pour assurer l'application cohérente d'une approche de la BSG fondée sur les droits au sein du programme de l'UNIFEM.

Efficacité

2. Il est important que l'UNIFEM éclaire à nouveau l'avantage stratégique que présente pour lui la Budgétisation Sensible au Genre. Il faut en particulier que le Fonds détermine ses points forts et montre clairement les liens entre trois rôles différents : direction théorique et conceptuelle, soutien des initiatives sensibles au genre locales, collecte, analyse, suivi, évaluation et diffusion des leçons de ces initiatives.

Viabilité

3. Les évaluateurs recommandent à l'UNIFEM de centrer l'apprentissage des leçons et les efforts d'évaluation sur les partenariats et le renforcement des capacités afin de conserver trace des succès obtenus et de faciliter l'élaboration des futures stratégies de Budgétisation Sensible au Genre. Cela implique de cartographier les principaux partenaires et définir des approches de travail avec eux, préparer une stratégie de renforcement des capacités à mi-parcours et la communiquer aux partenaires, institutionnaliser les cours de renforcement des capacités, faire jouer à l'UNIFEM un rôle d'assurance qualité en matière de formation BSG et élaborer des systèmes de suivi et d'évaluation rigoureux afin de suivre les résultats en matière de partenariats et de renforcement de capacités.

Évaluation du Programme Budgétisation Sensible au Genre

Pertinence

4. Le Programme BSG devrait investir dans des capacités d'analyse des contextes qui l'adoptent et des priorités de ses bénéficiaires, ainsi que veiller, en particulier, à documenter les analyses de l'environnement institutionnel et des politiques et à les communiquer au personnel et aux partenaires.

5. Le Programme BSG devrait effectuer une évaluation plus analytique des sources relatives à l'analyse des priorités des femmes qu'il utilise. L'identification des priorités des femmes devrait faire appel à une palette d'acteurs aux rôles différents pour faire entendre le point de vue des femmes dans les forums de prise de décision. Il faut mieux utiliser les conventions sur les droits de l'homme et leurs mécanismes de rapports (en particulier la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes), car ils permettent d'identifier les priorités des femmes et d'analyser les relations de pouvoir, au sein des gouvernements et entre les gouvernements et les citoyens, qui autorisent les femmes à faire valoir leurs droits ou les en empêchent.

Efficacité

6. L'UNIFEM devrait mettre en place un processus de suivi permanent afin que les pays puissent profiter mutuellement des leçons de leur expérience. Il convient d'identifier les avantages comparatifs des pays et de les communiquer aux autres dans une optique d'apprentissage : par exemple, l'analyse budgétaire sensible au genre pour le Maroc, le contenu relatif au genre des lettres circulaires d'appel budgétaire pour le Mozambique et l'institutionnalisation du renforcement des capacités pour l'Équateur. Le personnel du siège de l'UNIFEM pourrait faciliter ce processus d'apprentissage au niveau national et transnational et souligner la nécessité de prêter davantage attention aux opportunités de partage de cette nature dans le cadre normal du processus de mise en œuvre.



7. La flexibilité et l'opportunité de la programmation sont cruciales pour la bonne mise en œuvre de la Budgétisation Sensible au Genre. Il faut donc y être préparé et ne pas y faire obstacle. L'expérience de l'UNIFEM montre que le choix des points d'entrée institutionnels dépend du contexte et n'est pas figé, même pendant la durée de vie d'un programme dans un pays. Le soutien pourra s'appuyer sur des orientations indicatives tirées de la phase II. Par exemple, il est possible d'améliorer la sensibilité au genre des allocations budgétaires même si les données ventilées par sexe et les indicateurs sensibles au genre ne sont pas totalement en place ou bien, dans un contexte favorable, la combinaison d'attributions genre et planification/finances semble un moyen efficace pour faire progresser la BSG. On pourrait aussi revoir les cadres logiques et les indicateurs afin de procéder à la mise en œuvre dans des contextes politiques et de politiques souvent en rapide évolution.

8. La création et la pérennité des partenariats requièrent une stratégie consciente et séquentielle. Pour accéder à toutes les facettes de l'engagement à la Budgétisation Sensible au Genre, l'UNIFEM doit cartographier les différents types de partenariats avec les gouvernements, la société civile et les donateurs que requiert le programme, puis les développer systématiquement après identification des relations les plus stratégiques et adapter leur développement aux opportunités et aux ressources.

9. Il faut revoir les approches de recrutement du Programme BSG. Du fait de la rotation élevée du personnel, les programmes ont souvent mis du temps à adapter leurs stratégies et à optimiser leur efficacité. Les changements de personnel et les postes vacants fragilisent l'organisation déjà très tendue de la gestion des programmes et, dans certains cas, ils ont entravé la prise de décision en raison de la mémoire institutionnelle à court terme du personnel et des documents disponibles. L'UNIFEM doit revoir les modalités de recrutement et de soutien de ces programmes afin de stabiliser son personnel et mettre en place des systèmes capables de conserver la mémoire des programmes et de retracer les décisions de manière à perturber le moins possible le programme.

Viabilité

10. Le renforcement des capacités est l'une des voies qui mènent à la viabilité et l'UNIFEM doit prendre un engagement à moyen terme vis-à-vis de ses partenaires. Il doit faire en sorte que ses partenaires soient conscients de l'existence d'une approche de renforcement des capacités à moyen terme cohérente et que les données de suivi apportent la preuve de l'efficacité des différentes approches de renforcement des capacités. L'institutionnalisation de la fourniture du renforcement des capacités BSG constitue l'une de ces approches. Une autre démarche à court terme consiste à inclure dans les activités de renforcement des capacités le suivi de leurs bénéficiaires afin d'évaluer l'efficacité et l'utilisation des compétences et d'apporter un éventuel soutien complémentaire. L'UNIFEM pourrait envisager d'endosser un rôle d'assurance qualité des ressources/matériels et des cours élaborés pour le renforcement des capacités BSG. Il pourrait puiser dans les ressources régionales et internationales afin de dispenser des apports techniques à la formation conduite par d'autres acteurs, ce qui créerait un contexte favorable à la coordination et à la hiérarchisation systématique de la formation, ainsi qu'à la promotion d'approches réalistes et efficaces du suivi et de l'évaluation.

VI. RÉPONSE DE LA DIRECTION GÉNÉRALE

La Direction générale de l'UNIFEM considère l'évaluation comme un exercice utile d'appréciation de son travail en matière de Budgétisation Sensible au Genre. L'analyse menée dans le cadre de l'évaluation fait apparaître les diverses modalités de l'intégration du genre dans les processus généraux de planification et de budgétisation de plusieurs programmes nationaux, les types de partenariats que ces programmes ont mis en place, les capacités qu'ils ont renforcées et le type de changements de politiques qui en ont découlé. Elle identifie également plusieurs lacunes au niveau de la mise en œuvre, ainsi que du suivi et de l'évaluation des programmes BSG. Bien que la Direction générale de l'UNIFEM soit globalement d'accord avec la majorité des résultats et des recommandations de l'évaluation, elle en a également noté les limites par rapport à la couverture du travail de l'UNIFEM, au savoir-faire technique en matière de BSG et à la compréhension du contexte des politiques nationales.

La Direction générale de l'UNIFEM souligne que, pour appliquer les recommandations, l'organisation prendra des mesures au niveau des politiques (Direction générale), des orientations techniques (programme BSG au siège), de la mise en œuvre (bureaux nationaux concernés, bureaux régionaux, sections géographiques et groupes de gestion des programmes) et des opérations (gestion des programmes et équipes opérationnelles). Sa réponse aux principales recommandations de l'évaluation comporte 24 actions, qui vont de l'amélioration de l'orientation stratégique globale de la BSG au sein de l'organisation à des mesures spécifiques en matière de planification, de conception, de suivi et de gestion des programmes. Le présent résumé se limite aux plus importantes.

Premièrement, la Direction générale de l'UNIFEM élaborera des consignes pratiques en matière de programmation BSG, qui formuleront clairement une théorie du changement et s'appuieront sur une analyse de genre affinée. Ces consignes faciliteront une planification, une programmation et une budgétisation sensibles aux droits des femmes, visant à combler les écarts entre les sexes au niveau sectoriel et local.

Deuxièmement, elle continuera à consolider les liens entre les activités BSG et les implications des changements sur les contextes économiques, la réforme de l'aide et du secteur public et les débats plus larges sur le financement de l'égalité entre les sexes.

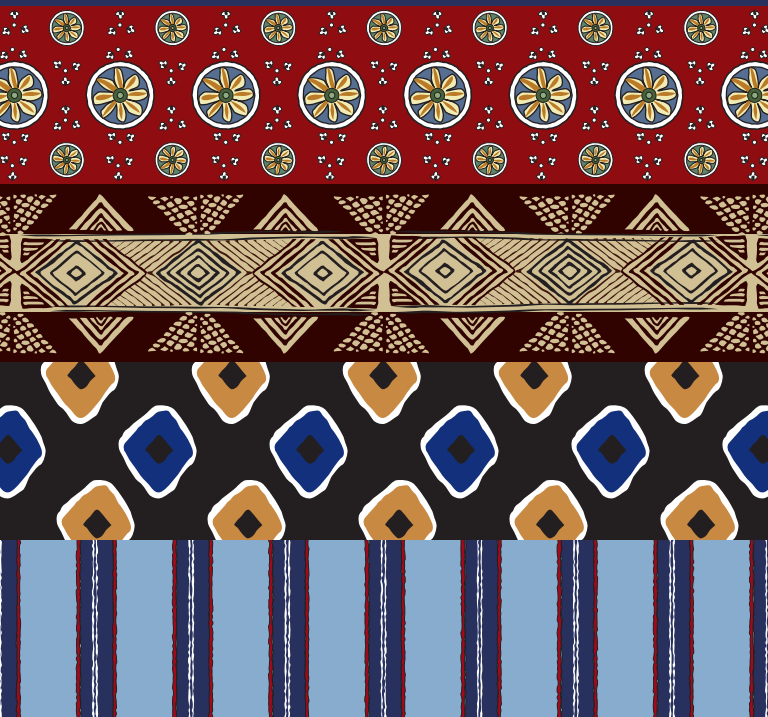
Troisièmement, l'UNIFEM s'engage à produire divers outils de programmation, dont une stratégie de renforcement des capacités BSG, un cadre de suivi et d'évaluation et des modèles d'analyse de contexte.

Quatrièmement, il retiendra et diffusera les leçons de l'évaluation, surtout dans le cadre de la mise en œuvre de la troisième phase du Programme de Budgétisation Sensible au Genre transrégional.

Cinquièmement, il renforcera son système de gestion des connaissances en matière de Budgétisation Sensible au Genre afin de faciliter la recherche des leçons apprises et le partage triangulaire des connaissances.

Enfin, il se dotera de ressources humaines et financières adéquates pour assurer la réussite de ses programmes BSG.

La version intégrale du rapport et de la réponse de la Direction générale à l'évaluation sont accessibles sur le site Web de l'UNIFEM, www.unifem.org. Le Groupe d'évaluation de l'UNIFEM attend avec intérêt vos commentaires sur l'intégration des résultats de l'évaluation au soutien de l'amélioration de la budgétisation sensible au genre au niveau national dans le but de répondre aux priorités des femmes de chaque pays. Merci de les adresser à unifem.eval@unifem.org.



Fonds de développement des
Nations Unies pour la femme



L'évaluation du travail de l'UNIFEM sur
la Budgétisation Sensible au Genre
Le Groupe d'Évaluation / 2009