



**Conseil d'administration
du Programme
des Nations Unies
pour le développement
et du Fonds des
Nations Unies pour la
population**

Distr.
GÉNÉRALE

DP/1996/34
9 juillet 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Troisième session ordinaire de 1996
9-13 septembre 1996
Point 8 de l'ordre du jour provisoire

FONDS DE DÉVELOPPEMENT DES Nations Unies POUR LA FEMME

Rapport d'évaluation du Fonds de développement des
Nations Unies pour la femme

Note de l'Administrateur

1. Dans sa décision 95/32 du 13 septembre 1995, le Conseil d'administration a décidé que l'Administrateur, en étroite collaboration avec le Bureau des services d'appui aux projets, selon qu'il conviendrait, sélectionnerait par concours les consultants qui seraient chargés de procéder à l'évaluation du Fonds de développement des Nations Unies pour la femme, qu'il avait demandée dans sa décision 95/10 du 7 avril 1995.
2. Le cabinet de consultants Management Systems International a été engagé pour procéder à cette évaluation.
3. Le résumé analytique de l'évaluation ci-après a été établi par le cabinet de consultants et est distribué aux membres du Conseil d'administration dans le présent document. Le texte intégral du rapport se trouve également à leur disposition.



RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) ont demandé une évaluation extérieure d'UNIFEM, le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (décision 95/10) et, prenant en considération les résolutions et décisions pertinentes de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social, du Conseil d'administration et du Comité consultatif, ont proposé que cette évaluation couvre les quatre domaines énoncés et examinés ci-après : ensemble des réalisations d'hier et d'aujourd'hui, effet et viabilité des activités des programmes, capacité et structure institutionnelles, et efficacité des travaux menés avec des collaborateurs.

1. Évaluation et identification des réalisations d'hier et d'aujourd'hui, efficacité, effet et viabilité des activités des programmes au siège et sur le terrain dans l'accomplissement du mandat du Fonds

Pour un organisme de moyens aussi modestes¹, UNIFEM, comme son prédécesseur, le Fonds de contributions volontaires pour la Décennie des Nations Unies pour la femme, est doté d'un mandat très vaste : il s'occupe des problèmes et des efforts des femmes dans le monde entier, qui vivent dans des conditions économiques et sociales extrêmement différentes.

Pour bien saisir les réalisations passées et présentes d'UNIFEM, il importe de noter que le mandat et la façon d'opérer du Fonds sont passés par trois périodes distinctes. La première de ces périodes (1975-1985) est antérieure à la date à laquelle UNIFEM est devenu un organisme autonome au sein du système des Nations Unies, période qui se termine l'année où s'est tenue la troisième Conférence mondiale sur les femmes, dont sont issues les Stratégies prospectives d'action de Nairobi pour la promotion de la femme. La deuxième période (1985-1994) va de la création d'UNIFEM jusqu'à la plus grande partie des préparatifs de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes. La troisième période, qui s'est ouverte avec la quatrième Conférence mondiale sur les femmes et la publication de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing, commence à peine, et pourtant l'on voit déjà émerger les grandes lignes d'une nouvelle structure du Fonds.

La présente évaluation extérieure, demandée par le Conseil d'administration du PNUD, s'est concentrée sur les activités d'UNIFEM pendant la période 1990-1995. Dans l'exposé qui suit, la section sur les réalisations d'hier porte sur les activités survenues avant cette période d'évaluation, à partir de documents étudiés aux fins de l'évaluation, alors que la section sur les réalisations d'aujourd'hui porte sur les activités qui, selon les documents dont disposait l'équipe d'évaluation, se sont déroulées au cours de la période examinée, de 1990 à 1995.

¹ Le budget total d'UNIFEM, qui en 1994 se situait juste en deçà de 14 millions de dollars, représentait approximativement 1,5 % du budget de l'UNICEF et 1 % du budget du PNUD.

Les réalisations d'hier

Initialement, pour s'acquitter de son mandat, UNIFEM s'occupait surtout de financer directement des projets en faveur des femmes et des organisations de femmes. Les premières années, le Fonds n'avait pas les bureaux régionaux ni le personnel résidant outre-mer dont il dispose aujourd'hui. Il n'avait donc pas les mécanismes nécessaires pour contacter les organisations de femmes et autres entités communautaires locales qui menaient des activités en faveur des femmes ou en renforçaient le rôle dans le processus de développement, ou pour s'en faire connaître.

Pour compenser le fait qu'il n'avait pas de personnel sur le terrain, et pour pouvoir, comme il en était chargé, répondre aux besoins régionaux et renforcer les organisations internationales et régionales, le Fonds a établi des liens de collaboration avec les commissions économiques régionales de l'ONU en Afrique, en Amérique latine et dans les Caraïbes, et dans la région Asie-Pacifique. À divers degrés, ces dispositions lui ont donné une base à partir de laquelle assurer formation et assistance technique, mieux se rendre compte des problèmes et des besoins des femmes dans chacune de ces régions, et se faire mieux connaître des organisations de femmes et organisations locales.

En octobre 1984, le Secrétaire général a présenté à l'Assemblée générale un rapport sur le Fonds de contributions volontaires pour la Décennie des Nations Unies pour la femme, qui contenait des informations sur l'ensemble de projets financés jusqu'en décembre 1983. Le tableau présenté dans ce document résumait les conclusions d'une "évaluation prospective" entreprise aux fins de l'établissement dudit rapport. L'ensemble de projets décrit dans cette évaluation reflétait les approches et modalités utilisées pendant la période initiale du fonctionnement du Fonds.

À la fin de 1983, le Fonds avait financé un total de 378 projets, dont 258 étaient encore en cours de réalisation. Bien qu'ayant été créé en 1975 pour l'Année internationale de la femme, UNIFEM n'a commencé à fonctionner comme source de financement qu'en 1978, le financement au niveau du pays n'ayant même commencé qu'en 1980 pour certains projets. Quant au fond, ces premiers projets étaient essentiellement axés sur l'emploi et la création de revenus - fabriques de vêtements, élevage, artisanat (42 %), valorisation des ressources humaines, notamment formation de formateurs ruraux et projets pilotes pour stimuler l'auto-assistance dans les zones rurales et les taudis urbains (30 %), et formation de planificateurs du développement (17 %). Du point de vue de la répartition géographique, c'est l'Afrique qui a eu le pourcentage le plus élevé de projets (environ 37 %), puis, par ordre décroissant, l'Amérique latine, l'Asie, et les projets mondiaux et régionaux. À l'intérieur des régions, l'on s'est à l'époque efforcé de situer les projets dans les pays les plus pauvres.

À mesure que le temps a passé, les groupes de femmes et le mandat que l'Assemblée générale avait confié à UNIFEM se sont conjugués pour orienter davantage le Fonds sur les projets et activités d'appui qui visaient au-delà des besoins immédiats, vers les questions essentielles à l'autonomisation des femmes. S'il est vrai que l'on ne peut pas rattacher la réorientation de la stratégie de programmation qui est venue caractériser les opérations du Fonds à la fin des années 80 à un événement particulier, cette réorientation est liée à

plusieurs faits nouveaux qui ont tous influé sur la façon dont le Fonds envisageait ses travaux. À l'issue de cette série de changements, UNIFEM s'est retrouvé non seulement doté d'un nouveau cadre organisationnel, mais aussi d'un noyau de personnel sur le terrain capable d'appuyer et de développer les efforts du personnel du siège du Fonds, à New York. Les plans et programmes élaborés pour s'acquitter de ce mandat ont acquis un caractère régional.

Les réalisations d'aujourd'hui

Pendant la plus grande partie de la décennie 1985-1995, le Fonds a suivi une optique régionale pour organiser et gérer son programme. Complémentairement aux travaux de ses unités géographiques pour l'Afrique, l'Amérique latine et les Caraïbes, et l'Asie et le Pacifique, le Fonds a lancé des initiatives techniques aux niveaux mondial et régional pour entreprendre des activités qui semblaient présenter un intérêt pour toutes les régions, ou pour l'ensemble de l'organisation. Les stratégies et ensembles de projets qui en sont issus pour chaque région combinaient les préceptes généraux d'UNIFEM et les optiques particulières de ces régions et des secteurs et domaines sur lesquels différentes parties de l'organisation se concentraient.

Lorsque l'on examine l'ensemble de projets d'UNIFEM pour la période 1990-1995, des relations qui ne semblaient pas exister auparavant entre les projets apparaissent de façon frappante. Dans les années 90, il n'était plus aussi évident de définir les projets du Fonds comme étant une série d'efforts isolés et autonomes. Abordant ses travaux dans une optique régionale, UNIFEM s'est concentré sur les aspects de son mandat axés sur les priorités et les problèmes concrets dans chaque région. Ce faisant, il a considéré certaines autres priorités de son mandat (par exemple jouer un rôle de catalyseur, en employant des méthodes novatrices, pour veiller à ce que les problèmes et questions concernant les femmes soient incorporés dans la planification du développement en général) comme un moyen plutôt qu'une fin en soi. La façon dont ces "moyens" ont été utilisés s'est révélée quelque peu différente dans chaque région, dépendant à la fois des régions elles-mêmes et de l'évolution des intérêts des femmes dans la région, comme on le verra dans le résumé par région ci-après.

L'Afrique

Le plan régional d'UNIFEM pour l'Afrique a été actualisé en 1988, 1990 et de nouveau en 1992, établissant un schéma qui a été par la suite suivi dans d'autres régions. Vers 1991/92, au début de la période sur laquelle se concentre la présente évaluation, l'approche du Fonds concernant la région de l'Afrique s'était développée au point où elle comportait quatre volets distincts : agriculture, commerce et industrie, environnement, et "femmes en détresse". Le personnel d'UNIFEM avait décidé de se concentrer sur ces domaines au vu de l'expérience acquise et après s'être rendu compte de la crise à laquelle l'Afrique était confrontée devant l'effondrement des prix des produits de base, la lassitude des donateurs, le gonflement de la dette africaine et l'éruption de troubles politiques, avec les terribles conséquences humaines que cela entraîne.

Les technologies alimentaires. Du point de vue de l'agriculture, le Projet de traitement du manioc au Cameroun est l'un des plus grands succès d'UNIFEM. En 1991, le personnel du Fonds au siège et sur le terrain s'est réuni pour examiner les domaines dans lesquels il pourrait porter assistance aux groupes de femmes et projets locaux. La nécessité d'avoir une perspective commerciale dans les projets agricoles a été l'un des thèmes principaux, de même que la nécessité pour les femmes ou groupes de femmes travaillant dans l'agriculture de faire un choix de cultures écologiquement rationnel, de sélectionner, parmi les cultures commercialisables, celles qui poussent facilement et naturellement, d'avoir conscience des problèmes de transport, d'entreposage et de détérioration. Dans cette approche à la sécurité alimentaire axée sur les produits de base, on aborde à la fois la culture elle-même, et la chaîne tout entière (plantation, récolte, traitement, transport et marchés), et on cherche à améliorer l'accès, la productivité et les revenus dans les divers maillons de la chaîne. L'on a étudié le projet de traitement du manioc au Cameroun dans divers rapports, qui ont été largement diffusés auprès des femmes en Afrique et ailleurs. Il a inspiré en Amérique latine, dans les pays andins, un concours sur les techniques alimentaires, qui s'est révélé être un mécanisme efficace pour poursuivre le dialogue entre les campesinas et les décideurs au niveau gouvernemental dans les pays participant au concours. Une bande vidéo du projet de traitement du manioc a été projetée à la Conférence de Beijing.

Les projets de crédit destinés aux femmes représentent une autre contribution importante du Fonds, de même qu'un élément important de l'ensemble de projets relatifs au commerce et à l'industrie en Afrique. Faire accéder les femmes au crédit pose constamment problème dans les pays en développement, et UNIFEM a abordé ce problème au niveau national dans un certain nombre de pays africains. Le Programme de crédit en faveur d'activités féminines productives en République-Unie de Tanzanie et à Zanzibar (URT/89/W01 et URT/92/W02) étaient des projets pilotes novateurs caractérisés par un accent multidimensionnel - l'aspect le plus important étant le transfert de la responsabilité de projets gouvernementaux de crédit à des organisations non gouvernementales indépendantes.

L'environnement. UNIFEM a mis l'accent sur l'environnement en Afrique comme suite au programme Action 21 de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), qui donne un point de départ pour relier les préoccupations écologiques à l'agriculture, secteur dans lequel travaillent la majorité des femmes africaines. À cette fin, UNIFEM a lancé un projet régional, Les femmes africaines en action (RAF/93/W15); une étude initiale visant à déterminer comment aborder les préoccupations écologiques en agriculture a été menée au Zimbabwe.

Les femmes en détresse. Jusqu'en 1991, date à laquelle le Comité consultatif d'UNIFEM a autorisé ce dernier à travailler sur les questions concernant la violence à l'égard des femmes, la capacité du Fonds à oeuvrer dans ce domaine était limitée. Le quatrième volet de la stratégie pour la région de l'Afrique, "Femmes en détresse", est issu de l'expérience acquise par le Fonds dans l'assistance apportée aux réfugiées du Libéria pour leur faire acquérir des compétences "mobiles" leur permettant de gagner leur vie dans les zones d'accueil de réfugiés au Ghana et en Côte d'Ivoire. Ce projet, qui comportait, pour la première fois, des services d'assistance psychologique pour aider les

réfugiées à surmonter leurs traumatismes, a aidé UNIFEM à comprendre et à articuler le genre de rôle qu'il pouvait jouer dans un domaine où le sort des femmes est à la fois un problème central et un problème auquel aucun autre organisme ne semble s'intéresser particulièrement. La situation au Libéria a aussi donné au Fonds sa première occasion de travailler en collaboration étroite avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). À partir de cette expérience, l'on a élaboré un projet-cadre, Femmes africaines en crise (RAF/92/W07), qui a permis par la suite de porter assistance aux femmes au Rwanda, au Burundi, au Soudan et en Somalie. L'assistance au Rwanda financée au niveau régional a débouché, à son tour, sur des projets au niveau du pays, le Projet d'appui aux réfugiées rwandaises (RWA/94/W01), et le Projet en faveur des femmes rwandaises déplacées (RWA/95/W01).

L'Amérique latine et les Caraïbes

En 1986, le premier programme d'action participative pour l'Amérique latine et les Caraïbes (PAPLAC) a été établi. Ce programme a été élaboré en collaboration avec les femmes de la région, et reflétait à la fois le mandat confié à UNIFEM par la résolution de l'Assemblée générale portant création du Fonds et les priorités énoncées à la troisième Conférence mondiale sur les femmes tenue à Nairobi en 1985. La région Amérique latine-Caraïbes a remanié sa stratégie globale en 1994-1995, en tirant parti de l'expérience qu'UNIFEM y avait acquise en ce qui concerne la définition de sa ligne d'action : celle-ci, tout en comportant un volet économique et un volet écologique, est axée, pour ce qui est des programmes, sur les problèmes politiques et sociaux affectant les femmes de la région. Les éléments clefs de la stratégie qui se sont dégagés de l'examen de 1993 relèvent notamment des domaines suivants : les droits de la personne humaine et l'élimination de la violence à l'égard des femmes; les femmes, l'éducation civique et la démocratisation; l'élimination de la pauvreté; et les femmes et l'environnement.

Les droits des femmes. Une partie considérable des travaux du Fonds dans la région s'est concentrée sur les questions politiques au sens le plus large, c'est-à-dire sur les droits fondamentaux, avec un accent particulier sur la violence en tant que problème affectant les femmes. Le fait qu'UNIFEM se soit beaucoup attaché à ce domaine reflète l'importance que revêt la question pour le mouvement des femmes dans la région. Au Brésil, la tâche difficile de transformer les droits de jure en droits de facto est l'un des éléments du projet sur la promotion des connaissances en droit des femmes (BRA/93/W05). Une contribution d'UNIFEM d'un montant de 2 500 dollars a permis à THEMIS, l'agent d'exécution, de donner aux travailleurs communautaires locaux la formation nécessaire pour informer les femmes des droits qu'elles ont de par la loi. Cet appui a donné à THEMIS la visibilité voulue à des moments critiques de son développement, et lui a permis d'obtenir un appui financier et technique de la Fondation Ford et de l'Office allemand de la coopération technique (GTZ). Au Mexique, l'appui apporté par UNIFEM au Grupo de Educación Popular con Mujeres (GEM) (MEX/93/W12), organisation non gouvernementale qui oeuvre à l'éducation juridique des femmes au niveau local, a débouché sur l'élaboration d'un amendement visant à modifier le droit familial tel qu'il existe actuellement dans le Code civil de la ville de Mexico, qui stipule que les droits du père sur les enfants l'emportent toujours sur les droits de la mère, et qu'un homme peut travailler à toute entreprise licite, mais qu'une femme mariée ne peut

travailler en dehors du foyer que si son mari détermine que cela ne porte pas préjudice aux enfants, et seulement après qu'elle ait terminé ses corvées ménagères. Les modifications apportées au Code civil de Mexico étant suivies de près, et souvent reprises, par le reste du pays, il n'est guère surprenant que quatre autres États envisagent actuellement des modifications similaires de leur législation.

Les femmes, l'éducation civique et la démocratisation. Le rôle des femmes dans les processus politiques qui régissent les nations de la région de l'Amérique latine et des Caraïbes est un autre élément important connexe dans la stratégie du Fonds pour la région. Dans ce domaine, UNIFEM a défini son rôle comme incluant des efforts pour établir des liens entre les organisations de femmes et les processus de prise de décisions du secteur public. C'est sur ces activités et d'autres, notamment la recherche et la formation, qui ouvrent aux femmes l'accès au processus politique, que le Fonds a concentré ses efforts. De nombreux projets au Brésil portent sur cette question.

La violence à l'égard des femmes. Au Brésil, UNIFEM a abordé la question de la violence à l'égard des femmes de trois points de vue différents : le projet La violence dans la famille et la police (BRA/93/W06) est venu appuyer les efforts déployés pour informer les décideurs de la nature de la violence à l'égard des femmes en établissant une base de données nationale sur la violence et la façon dont la police traite les victimes; le projet Développement de la capacité de venir en aide aux femmes dans des situations de violence (BRA/94/W04) a permis d'établir des documents sur la capacité d'offrir un programme intégré d'assistance juridique, psychologique, médicale et sociale aux femmes victimes de la violence et de renforcer ce programme; et La violence à l'égard des femmes, obstacle au développement (BRA/93/W11) visait à cibler les organisations et personnalités influentes pour les informer et les éduquer sur la nature et les effets de la violence à l'égard des femmes, et à renforcer les organisations locales pour lutter contre le problème. Au Mexique, à la suite du projet d'UNIFEM de formation d'urbanistes (GLO/94/W77) et des travaux courants de l'Asociación Mexicana contra la Violencia a las Mujeres (COVAC), qui a établi des documents faisant autorité sur la nature et l'étendue de la violence familiale au Mexique, dont les victimes sont non seulement les femmes mais aussi, ce qui est très inquiétant, leurs enfants, un projet de modification de la loi a été déposé devant le Congrès, définissant et criminalisant la violence familiale. Cela représente une réussite remarquable étant donné que, jusque-là, la violence familiale (entre mari et femme et entre parents et enfants) était considérée au Mexique comme pratiquement inhérente aux relations au sein de la famille.

La réduction de la pauvreté. L'activité d'UNIFEM dans le domaine de la réduction de la pauvreté dans la région Amérique latine-Caraïbes regroupe plusieurs projets relativement modestes de création de revenus. Dans le même temps, la réforme de la politique économique dans la région était perçue comme contribuant à l'appauvrissement d'un grand nombre de ceux qui étaient déjà pauvres ou vivaient à proximité du seuil de pauvreté, tout en améliorant les perspectives économiques d'autres personnes dans les mêmes sociétés. Les groupes de femmes de la région se sont concentrés sur la façon différente, et négative, dont ces politiques semblaient affecter les femmes, et UNIFEM a fait de la réduction de la pauvreté l'une de ses priorités, axant ses efforts dans ce

domaine sur le renforcement des capacités des organisations créées par des femmes de la région pour répondre à des problèmes et besoins économiques, comme par exemple le Projet Tempoal au Mexique (MEX/85/W01). Des projets régionaux, notamment un vaste projet de crédit à l'intention des femmes du secteur non structuré entrepris en coopération avec ACCIÒN (RLA/92/W03), et des projets de moindre envergure comme l'assistance du Fonds au programme de services bancaires mondiaux à l'intention des femmes au Mexique (MEX/92/W01), ont joué un rôle dans cette stratégie, de même que des projets relatifs au développement des petites entreprises à la Barbade (BAR/90/01) et à la Jamaïque (JAM/93/01); au commerce, y compris le rôle des femmes dans les zones régionales de libre-échange (BRA/95/W50); et à l'organisation communautaire, notamment par l'intermédiaire de la section Femmes et développement de l'University of the West Indies (WAND) (RLA/92/W04). Les projets de création d'emplois, tant dans l'agriculture que dans le secteur manufacturier, ont continué de former un élément de l'ensemble de projets pour la région tout au long de la période, mais leur part dans cet ensemble a diminué avec le temps.

Les femmes et l'environnement. Dans ce domaine, comme cela a été le cas en Afrique, la section Amérique latine-Caraïbes d'UNIFEM a fait de l'environnement une priorité comme suite à la CNUED et la déclaration qui en est issue, Action 21. Des travaux ont aussi été menés dans la région pour préparer cette conférence, qui s'est tenue à Rio de Janeiro. Quatre projets, auxquels ont participé des organisations non gouvernementales brésiliennes, ont été élaborés comme éléments d'un programme global d'application d'Action 21 au Brésil. Plusieurs autres projets ont été financés dans des pays de la région, ainsi qu'à l'échelle de la région dans son ensemble. Certains de ces projets reliaient directement les préoccupations écologiques à l'agriculture, tandis que d'autres se concentraient sur la sensibilisation de la population et la politique des pouvoirs publics.

L'Asie et le Pacifique

La première Stratégie d'UNIFEM pour le développement de l'Asie et du Pacifique a été établie en 1989/90. La deuxième, quelque deux années après, était mieux ciblée et cherchait à s'orienter vers une approche d'action plutôt que de réaction dans la définition et la sélection des projets. Pour la deuxième Stratégie, l'on a adopté une approche sectorielle et mis l'accent sur la sécurité alimentaire, l'environnement et l'industrie. La sensibilisation à une optique non sexiste et la formation à l'étude des données et des statistiques sont deux des éléments qui se sont dégagés dans cette catégorie. Le projet relatif aux techniques de radiodiffusion pour les femmes rurales au Pakistan (PAK/92/W02) est l'un des premiers exemples de projets utilisant la radio pour sensibiliser le grand public aux questions de parité entre les sexes. Les sexospécificités dans le recensement de 1991 est un autre de ces projets de pays issus de la stratégie qui ont suscité des interventions ponctuelles, et dont bon nombre ont commencé à apparaître dans la deuxième Stratégie pour la région.

La troisième Stratégie pour l'Asie et le Pacifique, qui couvre la période 1992-1993, a vu une nouvelle évolution de la philosophie qui avait commencé à apparaître dans le deuxième plan régional et semblait convenir à la région. Dans ce plan, la région Asie-Pacifique s'est écartée de l'approche sectorielle

et s'est concentrée sur les points de la stratégie d'intervention qu'elle avait commencé à développer lors du plan précédent. L'enseignement et la formation, et les politiques et plans, ont été soulignés comme étant des points d'intervention clefs pour le Fonds. Tirant parti de l'intérêt suscité par son projet de recensement en Inde, UNIFEM a pu élaborer des projets à plus long terme de systèmes statistiques en Chine [Statistiques en Chine (CPR/92/W01)] et en Indonésie [Statistiques des problèmes sexospécifiques en Indonésie (INS/93/W03)] puis, par la suite, étendre encore davantage la portée de ce type d'effort grâce à un projet régional [Améliorer les statistiques sexospécifiques (RAS/93/W06)]. Ces projets en ont suscité d'autres dans d'autres régions, notamment au Mexique, où le Fonds, avec l'aide de la Division de statistique de l'ONU, a apporté une assistance technique à l'Institut national de statistique, de géographie et d'informatique dans la compilation d'une base de données statistiques sexospécifiques qui a donné les informations voulues pour établir un profil statistique de la femme mexicaine à la fin du XXe siècle, ainsi que le rapport du Mexique à la quatrième Conférence mondiale sur les femmes.

Travaillant de nouveau suivant la méthode des points d'intervention clefs, le Fonds a commencé à rassembler les fils des travaux en cours dans les îles du Pacifique [Renforcement des mécanismes institutionnels pour un développement non sexiste (PMI/89/W01)] et aux Philippines dans le cadre d'un projet similaire (PHI/91/W01), pour modeler les interventions qui encouragent une planification non sexiste du développement. Ces deux programmes, qui ont été établis de façon séparée et distincte, ont jeté les fondations de travaux consécutifs dans ce domaine. Dans les îles du Pacifique, cet ensemble de projets a démontré que la formation et la sensibilisation étaient des points d'intervention pertinents, tout en montrant que les efforts qui infléchissent les politiques et la planification au niveau national sont des efforts de longue haleine. Un vaste appui du public et la volonté politique au sein d'un gouvernement national sont nécessaires si l'on veut que les efforts tendant à insuffler aux plans de développement une inspiration non sexiste soient couronnés de succès. Les travaux menés aux Philippines, qui ont finalement débouché sur le Plan philippin pour la parité entre les sexes dans le développement, ont permis de tirer les mêmes leçons. En outre, UNIFEM a organisé des voyages d'études pour aider les fonctionnaires de 15 autres pays à prendre conscience des leçons tirées de l'expérience philippine.

Les campagnes de promotion

Le terme "promotion" englobe tous les processus et actions utilisés par le Fonds et les organisations avec qui il travaille pour porter les questions concernant les femmes et leurs préoccupations à l'attention des gouvernements, des organes internationaux et du grand public. UNIFEM est chargé de plaider la cause des femmes depuis que ses expériences sur le terrain et les discussions avec son Comité consultatif ont amené l'Assemblée générale à adopter sa résolution 48/107 en 1993. Dans la pratique, les campagnes de promotion du Fonds sont menées dans tous les domaines dans lesquels il a des programmes.

Les campagnes de promotion font partie intégrante de projets tels que Les droits des femmes, droits fondamentaux de la personne humaine, ainsi que de projets régionaux et au niveau des pays. Elles ne se limitent toutefois pas aux droits fondamentaux et aux questions connexes. UNIFEM travaille tout autant à

L'autonomisation économique des femmes, domaine dans lequel il encourage les gouvernements à attribuer une valeur économique aux travaux ménagers des femmes dans leurs comptes nationaux et pousse les gouvernements et les entreprises d'affaires à se pencher sur les problèmes auxquels se heurtent les femmes quand elles cherchent un emploi dans des industries traditionnellement dominées par les hommes ou demandent à recevoir "un salaire égal pour un travail égal" dans les industries manufacturières et les services.

Toutefois, c'est essentiellement par les publications que le Fonds travaille en faveur des femmes sur le "marché des idées". Aussi souvent qu'il le peut, UNIFEM utilise son programme de publication pour permettre aux femmes de plaider leur cause. Sa participation dans ce domaine a commencé avec les fascicules qu'il a publiés dans le cadre de projets africains touchant la technologie et le cycle alimentaire. Ces premières publications ont été imprimées et des milliers d'exemplaires distribués à partir du siège comme des bureaux extérieurs, en particulier en Afrique. Ne pouvant pas assumer le surcroît de travail avec le personnel dont il disposait, UNIFEM a choisi le Centre de la tribune internationale de la femme pour gérer la promotion et la distribution de toutes les publications qu'il vendrait désormais plutôt que de les distribuer gratuitement. Le Centre a, à son tour, établi un projet pilote, Women, Ink., qu'il a chargé de ces tâches. Ayant décidé de se développer dans cette direction, UNIFEM a aussi commencé à acquérir et à créer des titres pour son programme. En un laps de temps raisonnablement court, UNIFEM a publié 17 livres et brochures sous son propre nom, notamment Rêves brisés, et des publications récentes touchant le commerce, la pauvreté, et les activités de promotion. UNIFEM a aussi travaillé avec d'autres organisations à des publications communes. Toutes les publications du Fonds sont distribuées par l'intermédiaire de Women, Ink., qui a également acquis des titres d'autres sources et, en 1996, avait porté la liste de titres en distribution à environ 200 publications.

Parallèlement à ses travaux au siège, UNIFEM s'efforce aussi de faire entendre les voix des femmes dans les différentes régions. En Inde, le bureau régional du Fonds, en collaboration avec le siège, finance (de concert avec la Fondation Aga Khan au Canada) la publication d'un volume de huit monographies sur l'autonomisation économique des femmes. En Amérique latine, UNIFEM travaille depuis plusieurs années avec une organisation appelée FEMPRESS (RLA/92/W13), réseau médiatique féminin qui, entre autres choses, fait passer des informations sur les problèmes et préoccupations des femmes dans la grande presse, et veille également à ce que les femmes des différentes parties de la région sachent ce que font leurs homologues dans d'autres pays. En Afrique, le projet de publication sur les femmes africaines et le développement a stimulé les communications entre les femmes travaillant dans les médias, les chercheuses et les écrivaines.

Les conférences internationales

Le Fonds a participé à des conférences internationales avant 1990, mais ces premières expériences s'étaient pour la plupart concentrées uniquement sur les préoccupations des femmes. Ce n'est que dans les années 90 que le Fonds a commencé à considérer les grandes conférences internationales sur toute une variété de sujets comme une série continue d'occasions de faire entendre les

voix des femmes, et de faire progresser la participation des femmes dans les domaines correspondants. Le personnel d'UNIFEM s'accorde généralement à dire que la première occasion où le Fonds a tiré parti d'une conférence plutôt que de se contenter d'y participer est la CNUED, tenue à Rio de Janeiro en 1992. L'expérience du Fonds avec les conférences et sommets des Nations Unies – sur l'environnement et le développement à Rio en 1992, sur les droits de l'homme à Vienne en 1993, sur la population et le développement au Caire en 1994, et sur le développement social à Copenhague en 1995 – illustre non seulement ses compétences croissantes dans ce domaine, mais aussi le développement de sa capacité de faire la synthèse de ses expériences et d'en appliquer les acquis d'un projet à l'autre, d'un problème à l'autre, d'un événement à l'autre. L'expérience directe d'UNIFEM pour ce qui est d'influer sur les conférences internationales est exposée dans l'ouvrage intitulé Mettre les femmes à l'ordre du jour, dont 30 000 exemplaires en anglais et 8 000 en espagnol et en français ont été distribués à des organisations non gouvernementales.

La quatrième Conférence mondiale sur les femmes. Si l'on peut dire que les organisations, comme les gens, parviennent à l'âge adulte, c'est manifestement à la quatrième Conférence mondiale sur les femmes qu'UNIFEM a fait son "entrée dans le monde". De Huairou à Beijing, UNIFEM a été la vedette du bal, celle avec qui tout le monde, représentants de gouvernements comme représentants d'ONG, voulait danser. Le succès d'UNIFEM dans ce rôle vedette lui est venu de la façon traditionnelle : c'est le fruit de ses efforts. Plusieurs années avant la Conférence de Beijing, UNIFEM a commencé les préparatifs en appuyant les groupes de femmes partout dans le monde, pour faire les recherches voulues et élaborer des documents de position convaincants et bien documentés sur les problèmes et préoccupations affectant la vie des femmes au niveau du pays. Au Mexique par exemple, les travaux de recherche ont été entrepris par des équipes d'universitaires (pour assurer une base théorique) oeuvrant en collaboration directe avec des ONG locales expérimentées (pour donner une base empirique) afin de déterminer les principaux résultats obtenus dans leurs domaines spécifiques de compétence au cours des 10 dernières années². Le processus d'élaboration de ces documents, mené sous la direction d'UNIFEM, a été inclusif et très participatif, et de ce fait très influent, et a énormément contribué à leur succès.

Le rôle directeur d'UNIFEM à la Conférence de Beijing a été visible dès le départ, avec la Flamme de la Paix qui a été allumée en Afrique du Sud, de concert, par UNIFEM et le groupe Femmes africaines en crise, et qui a voyagé à travers toute l'Afrique déchirée par la guerre avant d'arriver à Huairou à la cérémonie d'ouverture du Forum d'ONG qui a précédé la conférence officielle à Beijing. La Flamme a été passée de main en main pendant que l'assistance chantait Moving Forward (En Avant!) et est devenue le symbole qui a galvanisé les aspirations et énergies des femmes, moteur de la Conférence. UNIFEM a été la seule organisation internationale à être mentionnée à l'ouverture à Huairou

² Au Mexique, ces domaines recouvraient la répartition du pouvoir dans la prise de décisions, les statistiques ventilées par sexe, la violence à l'égard des femmes, l'accès aux prestations en matière de santé et d'éducation, la féminisation de la pauvreté, les femmes et l'emploi, les femmes et l'environnement, et les femmes et la vieillesse.

du Forum d'ONG, et a aussi été mentionnée en vedette à la plénière de la Conférence elle-même. Le Fonds a été à parts égales dirigeant, bienfaiteur, conseiller et collègue lors des manifestations spéciales du Forum d'ONG à Huairou, et a été l'expert consultant dont nombre de délégations ont recherché l'avis et l'approbation à la Conférence officielle à Beijing. Il était bien en vue lorsque Mme Hillary Rodham Clinton, épouse du Président des États-Unis et Présidente honoraire de la délégation américaine, a fait converger les yeux du monde sur elle en s'associant éloquentement au message d'UNIFEM à la session plénière :

"Le message diffusé dans le monde à partir de cette Conférence que le monde n'oubliera pas, c'est, une fois pour toutes, que les droits fondamentaux de la personne humaine sont les droits des femmes, et que les droits des femmes sont des droits fondamentaux."

Le consensus obtenu à Beijing servira dorénavant de norme que chaque gouvernement du monde devra chercher à atteindre, éperonné par les réseaux d'ONG renforcés par UNIFEM qui sont si efficaces et dont le rôle a été si essentiel dans les discussions lors des préparatifs, au Forum d'ONG puis à la Conférence elle-même. Les principes qui sous-tendent ce consensus mondial sont les suivants :

- Il faut mettre fin à la violence à l'égard des femmes sous toutes ses formes;
- Les filles doivent être protégées et valorisées autant que les garçons au sein de la famille et de la société;
- Les femmes doivent avoir accès à une éducation et à des soins de santé de qualité, ainsi qu'aux leviers de commande économiques et politiques;
- Les responsabilités familiales doivent être partagées;
- Le droit de contrôle des femmes sur leur propre fécondité, et l'égalité dans les relations entre les sexes, sont des éléments fondamentaux de l'autonomisation des femmes;
- La liberté d'expression est une condition préalable indispensable à la jouissance des droits fondamentaux, qui sont des droits des femmes.

La viabilité et l'effet des activités des programmes

L'un des principaux objectifs de la présente évaluation est de faire la lumière sur la vaste question de la viabilité et de l'effet des programmes d'UNIFEM dans les différents domaines dans lesquels ils se déroulent. Les conclusions de l'évaluation montrent que les activités du Fonds, qu'elles soient ou non liées à des projets, se concentrent toujours à un ou plusieurs niveaux sur un cadre qui inclut, au niveau le plus abstrait, les organisations internationales, en particulier les organismes des Nations Unies s'occupant du développement. Les gouvernements nationaux et les administrations locales représentent un deuxième niveau, celui du système, sur lequel se concentrent les

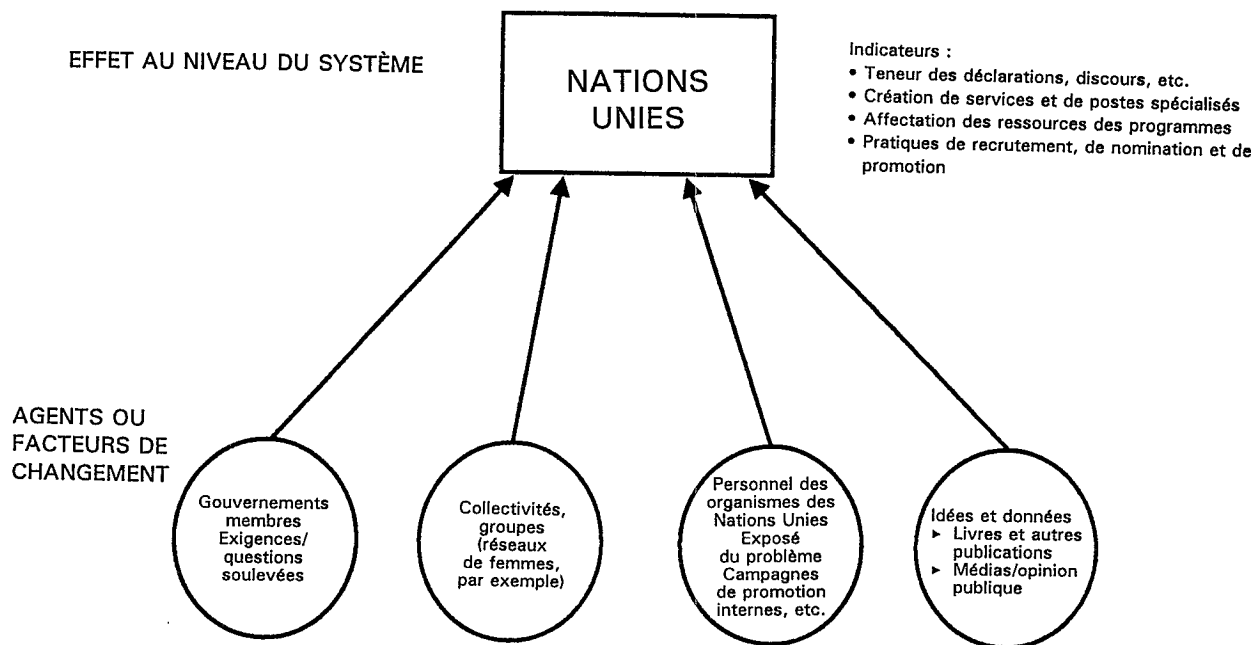
initiatives de changement lancées par le Fonds. À un niveau plus proche des femmes qu'il représente, UNIFEM a essayé d'encourager la formation d'organisations et de réseaux, et de promouvoir des changements positifs dans ceux qui existent déjà. Ses travaux ciblent également les femmes au niveau individuel, grâce à des projets visant à créer de réelles possibilités d'améliorer leurs moyens de subsistance et d'élever le niveau de leur participation aux processus de prise de décisions dans la communauté et dans le pays.

L'effet produit par UNIFEM à ces différents niveaux est interactif. Les changements qu'il aide à amener dans les organisations et réseaux de femmes peuvent déboucher, à leur tour, sur des changements dans les politiques gouvernementales. Ad seriatim, les changements dans les politiques amènent des changements dans les droits et libertés des femmes, leur accès aux biens et services, et dans leurs revenus et leur bien-être. Même lorsqu'ils semblent n'avoir qu'un seul objectif, on peut démontrer que les projets et activités du Fonds ont des effets qui se propagent dans tout ce continuum.

La viabilité est liée à ce continuum, et par conséquent à l'effet produit. La viabilité est définie comme une situation où l'effet produit, c'est-à-dire le changement ou la transformation souhaitée dans une organisation ou un individu est "durable", et où les ressources (matérielles ou humaines) continuent d'être disponibles pour maintenir ce changement. Du fait de la dimension matérielle et humaine, la viabilité peut être à la fois idéologique et financière. Dans le premier cas, il s'agit de modifier les idées, les attitudes et une perception qui dureront même sans ressources matérielles. Cela dit, sans ressources financières pour étayer ces idées ou attitudes, il est probable que l'effet produit restera limité à une poignée de personnes engagées, et peu probable que des changements se produisent au niveau des systèmes et des organisations. C'est dans ce contexte que l'on peut le mieux juger les initiatives d'UNIFEM à différents niveaux : onusien, gouvernemental, organisationnel et individuel.

Le Fonds et le système des Nations Unies. Les efforts que déploie UNIFEM pour amener des changements au niveau des Nations Unies ont pris plusieurs formes. En intégrant ses projets aux activités principales et par le biais de réunions et d'initiatives interorganisations, le personnel du Fonds au siège et sur le terrain porte quotidiennement les questions de parité entre les sexes à l'attention de leurs collègues. En outre, en appuyant les préparatifs et la participation à des conférences des Nations Unies, UNIFEM tente de modifier le programme d'action de l'ONU et, ce faisant, celui de tous les pays du monde en ce qui concerne les questions qui touchent ou préoccupent les femmes. On trouvera à la figure ES-1 les modalités par lesquelles UNIFEM essaie de changer les choses au niveau onusien. On y trouvera également les indicateurs permettant de jauger le succès de ses initiatives.

Figure ES-1



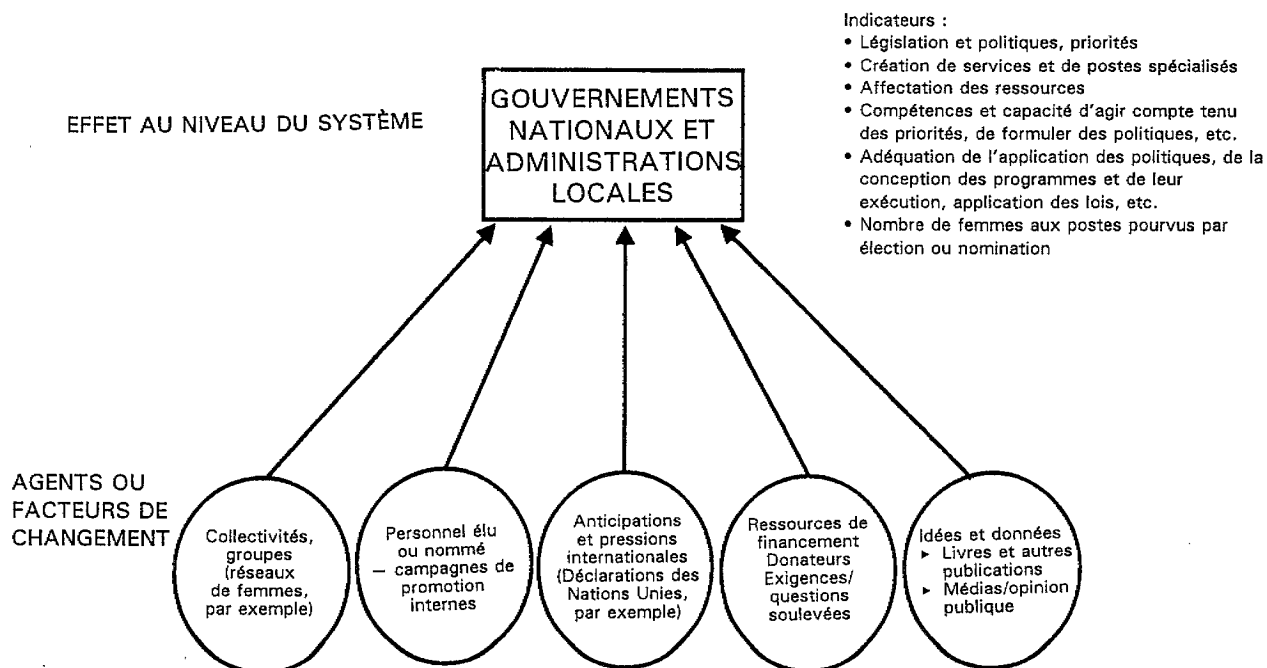
De toutes les façons dont UNIFEM a cherché à amener des changements au niveau onusien, ce sont dans les conférences nationales et internationales que l'effet s'est fait le plus sentir. La plus grande partie des éléments de preuve donne fortement à penser que, sans UNIFEM, les engagements centrés sur les femmes, notamment dans la Déclaration de Vienne sur les droits de l'homme et Action 21, n'existeraient pas, ou du moins pas sous la forme sous laquelle ils ont été finalement incorporés dans les documents finaux. Si l'on peut et doit dire la même chose du Programme d'action issu de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes à Beijing, il est plus facile de tenir pour acquis l'effet produit par UNIFEM sur le programme d'action de l'ONU par le biais de conférences qui, par définition, ont pour thème central les femmes que par des déclarations issues de conférences qui, lorsqu'elles ont été conçues, n'avaient aucune raison de se concentrer sur les femmes ou leurs préoccupations.

Néanmoins, l'énorme succès remporté par le Fonds pour ce qui est de répondre aux besoins et aux intérêts des femmes dans les pays en développement apparaît à l'évidence dans le Programme d'action, ce document final de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes tenue à Beijing en 1995, qui est une déclaration énergique et progressiste concernant l'autonomisation des femmes. Que 189 pays du monde aient pu s'entendre sur la condition de la femme, les obstacles à la promotion de la femme, et l'action nécessaire pour lui donner les moyens d'intervenir, est un hommage aux femmes du monde qui se sont organisées pour devenir une force qui compte, et un hommage à UNIFEM, la force organisatrice qui les a soutenues.

En outre, comme le prouve ce qui s'est passé par la suite au niveau des pays, ces conférences, et en particulier celle de Beijing, sont un véhicule qui permet au Fonds de jouer un rôle actif dans la sensibilisation des organismes des Nations Unies et la canalisation de leurs ressources sur des activités en faveur des femmes. L'on a au moins quatre exemples de pays – Brésil, Inde, Mexique et Sénégal – où l'effet a été particulièrement sensible, car la Conférence de Beijing semble y avoir fait démarrer ou y avoir renforcé un processus de collaboration interinstitutions qui semble se poursuivre. Et, comme on pouvait logiquement le prévoir, cette collaboration n'est pas sans influencer sur les programmes gouvernementaux.

Le Fonds et les gouvernements. Au niveau des gouvernements, UNIFEM cherche à changer les choses en employant divers instruments, comme le montre la figure ES-2. C'est en tête de liste des facteurs de changement à ce niveau que l'on trouve les déclarations issues des conférences mondiales des Nations Unies. En vertu des conventions, lorsqu'un pays affirme son appui à ces déclarations, il s'engage à élaborer les politiques nationales qui lui permettront d'y donner suite. Travaillant au niveau des pays, en particulier dans la région Asie-Pacifique, UNIFEM influe notablement sur les plans de développement et les systèmes de statistiques nationaux. En Amérique latine et en Afrique, les organismes et groupes de femmes sont les principaux moteurs du changement. Au niveau mondial, les initiatives du Fonds, qui agit sur le "marché des idées" par le biais de son programme de publications et de l'appui qu'il apporte aux projets et réseaux médiatiques, ont également pour cible les politiques gouvernementales nationales.

Figure ES-2

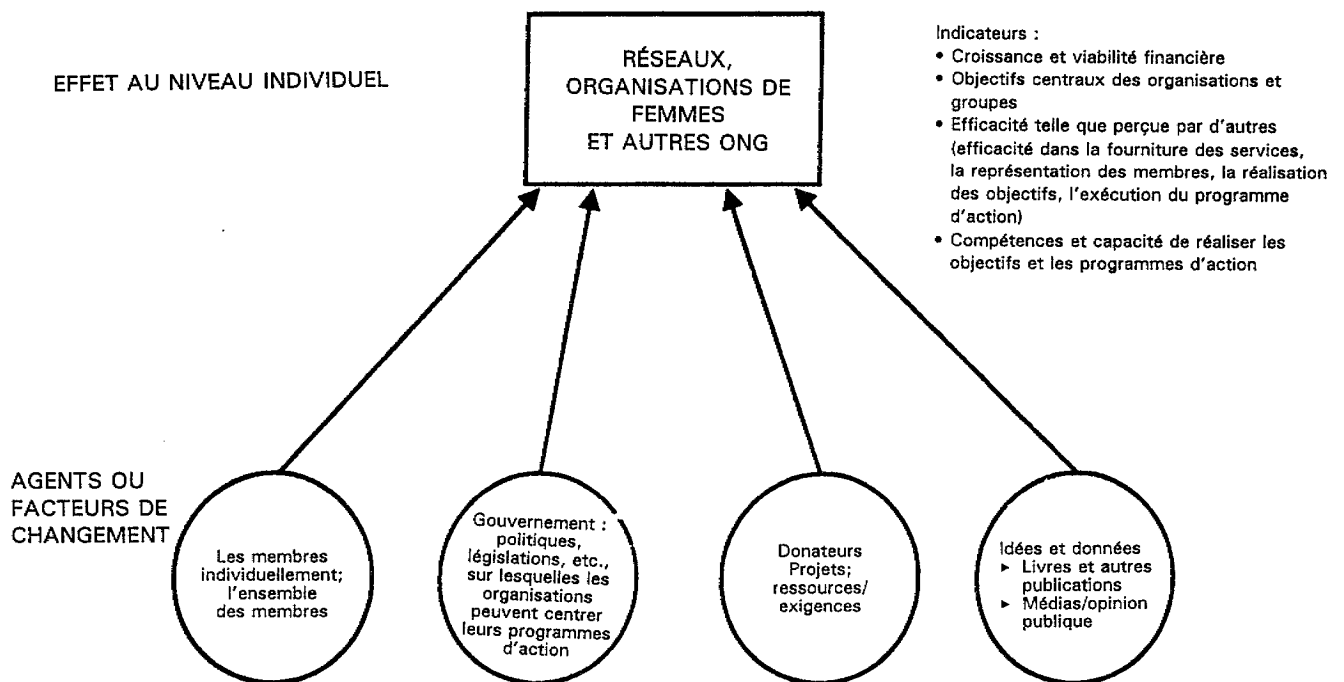


Les conclusions de l'évaluation tirées des données recueillies sur le terrain donnent à penser que l'effet et la viabilité, au niveau des gouvernements, résultent d'initiatives visant à modifier la législation nationale, suivies de la formulation et l'application de politiques et programmes qui viennent étayer les réformes législatives. Ces réformes doivent pouvoir s'appuyer sur des données statistiques fiables. Probablement en raison soit du manque de ressources soit de l'absence de stratégie, aucun programme de pays examiné au cours des voyages de l'équipe d'évaluation sur le terrain ne comportait tous ces éléments de viabilité. Par exemple, les succès obtenus dans la promotion de la réforme de la législation au Brésil n'ont pas été soutenus par suffisamment d'organismes et de décideurs et praticiens sensibilisés aux questions de parité entre les sexes, même si dans certains de ces projets on a fait quelques modestes tentatives en ce sens. Par contre, aux Philippines, où l'on a déployé des efforts considérables pour sensibiliser ainsi les décideurs et les planificateurs, et remporté un certain succès au niveau individuel, les réformes législatives ou de politiques au niveau du système dans chacun des organismes choisis n'ont pas reçu la même attention. L'initiative repose essentiellement entre les mains du pouvoir exécutif, et risque donc de changer s'il y a changement de président. Au contraire, au Brésil, l'on s'est d'abord attaché à modifier le système, par la signature de protocoles juridiquement contraignants entre les organismes de femmes, le Conselho Nacional de Direitos da Mulher et quatre autres ministères. Les protocoles servant de base, la prochaine étape sera de travailler au niveau des individus, en sensibilisant les personnes occupant les postes clefs dans les ministères visés. D'un certain point de vue, le Mexique a été moins ambitieux, mais extrêmement efficace, en travaillant essentiellement avec le SEDESOL (Secrétariat à la solidarité), au Ministère du développement social, pour assurer une planification et une formation tenant compte de la parité entre les sexes. Cela dit, toutes ces différentes approches se heurtent à des problèmes car il sera difficile d'acquérir des ressources si l'on ne dispose pas de données, de statistiques et d'analyses techniquement solides qui montrent les besoins des femmes et leurs handicaps par rapport aux hommes. Ici, les expériences en Inde, en Indonésie et, plus récemment, au Mexique, dans l'établissement de systèmes visant à rassembler des statistiques ventilées par sexe sont d'une importance critique. Le test ultime de viabilité est, bien entendu, le genre de programmes non sexistes qu'adopteront les gouvernements, et les ressources qui leur seront affectées à long terme. Le type d'approche et de programme qui en sortira influera sur la stratégie et les tâches qui incomberont aux organisations non gouvernementales. La République-Unie de Tanzanie offre un exemple intéressant de la façon dont des programmes gouvernementaux non sexistes ont été conçus de façon à passer progressivement sous la responsabilité d'ONG indépendantes.

Le Fonds et les organisations et réseaux de femmes. L'évaluation a montré que, sans l'appui d'UNIFEM, un certain nombre d'organisations de femmes, en particulier des réseaux d'organismes féminins, soit n'existeraient pas, soit seraient beaucoup moins importantes et moins influentes qu'elles ne le sont aujourd'hui. On trouvera un exposé de l'effet de ces organisations à la figure ES-3. Le réseau OFAN (Once and Future Action Network) est né d'efforts lancés par UNIFEM. Des organisations bien connues comme GROOTS (Réseau international pour les activités des femmes au niveau de la communauté), DAWN (Development Alternatives with Women for a New Era), Flora Tristan, Rede Mulher, APDF (Mécanisme d'élaboration des projets en Afrique), ACAFEJ et WILDAF (Women

in Law and Development in Africa) ont bénéficié de l'appui du Fonds et en sont sorties renforcées. D'innombrables organisations ont acquis prestige, crédibilité, visibilité et consécration internationale grâce à leurs relations avec UNIFEM et l'appui que celui-ci leur a apporté. Qui plus est, des livres et publications financés par le Fonds parviennent aux organisations de femmes partout dans le monde, leur apportant idées nouvelles et conseils pratiques. Les auteurs de la présente évaluation ont pu trouver des informations sur certains des réseaux et liens solides et complexes issus d'initiatives du Fonds. Il s'agit de réseaux internationaux, nationaux, régionaux et locaux rassemblant ONG, pouvoirs publics, établissements universitaires et commerciaux dans chacun des neuf pays visités.

Figure ES-3



Les ONG ont aussi bénéficié de mesures prises par UNIFEM pour amener des changements au niveau des gouvernements nationaux et des administrations locales, car ceux-ci aident à instaurer un climat dans lequel les ONG peuvent fonctionner et les voix des femmes se faire entendre. En même temps, le Fonds a appuyé les activités des ONG qui font peser exigences et pressions internes sur les gouvernements. L'égide de l'ONU, conjuguée à la mobilisation au niveau de base, a produit un effet notable, surtout en Amérique latine où la reconnaissance démocratique a donné aux organisations de la société civile du type qu'appuie UNIFEM un terrain fertile pour se développer. L'un des résultats

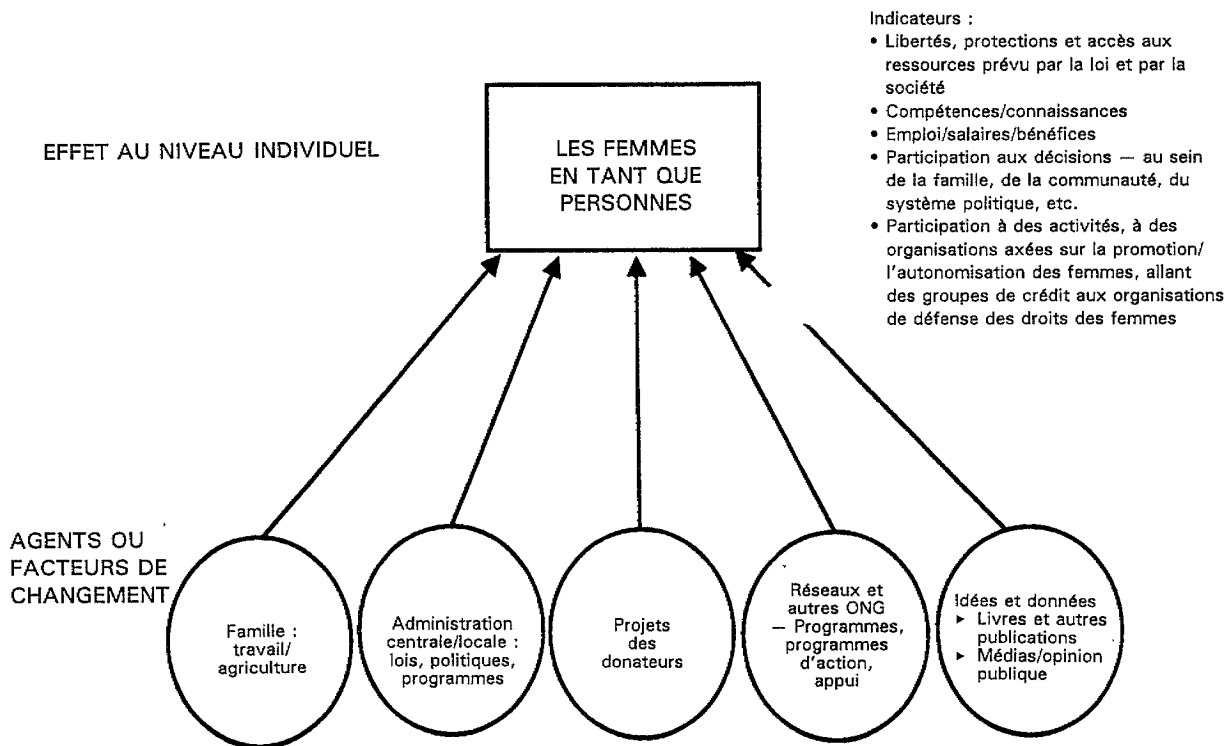
est que l'on consacre à présent davantage de ressources aux programmes en faveur des femmes, encore que les données sur le terrain montrent qu'il ne s'agit encore que de sommes minuscules.

S'il est vrai que cette gamme de facteurs peut influencer sur les organisations et réseaux de femmes, l'une des principales façons d'évaluer ces organisations est de déterminer leur capacité de durer, c'est-à-dire leur viabilité financière, leur capacité de collecte de fonds, leur capacité de gestion et leur popularité, ainsi que les questions sur lesquelles elles se concentrent et leur habileté à porter ces questions à l'attention de ceux qui instituent les modifications de politiques et de programmes. Ce sont là des étalons valides de la viabilité d'une institution. Les initiatives d'UNIFEM à cet égard sont minimales et de fraîche date. Il s'agit surtout d'une initiative de renforcement institutionnel d'organisations comme Flora Tristan au Pérou, Rede Mulher au Brésil et AFARD (Association des femmes africaines pour la recherche sur le développement) en Afrique. Pourtant cette approche est extrêmement pratique pour les organisations pauvres en ressources dans le monde entier, car elle les rend moins vulnérables dans la concurrence qu'elles doivent livrer pour obtenir le même financement limité à l'appui des activités d'intégration des femmes au développement, les rend moins constamment tributaires du financement extérieur, et l'assistance du Fonds fait que les donateurs se lassent moins vite.

La question de l'effet et de la viabilité est aussi importante pour les organisations qui mènent des activités économiques directes, comme les projets de création de revenus et de crédit du Fonds. Les données recueillies sur le terrain montrent que, bien que nombre de ces initiatives aient produit de l'effet, leur viabilité est plus aléatoire. L'équipe d'évaluation n'a pas mené le genre de recherche qui lui permettrait de commenter sur la façon dont les projets de crédit financés par UNIFEM peuvent se comparer à d'autres projets de crédit à des micro-entreprises pour ce qui est de promouvoir la croissance de l'entreprise, la création d'emplois, le développement des marchés et des ventes ou la hausse des revenus, mais s'est rendue compte qu'il n'y avait pas d'informations claires sur le taux de recouvrement des prêts, l'un des principaux indicateurs du potentiel de survie des programmes (et des agents d'exécution). En Inde par exemple, l'équipe d'évaluation a découvert que les projets de création de revenus semblaient beaucoup plus viables que ceux en Namibie, au Mexique et au Brésil, où les résultats étaient mitigés pour ce qui était de la longévité. Dans certains pays, comme Cuba, où le processus démocratique est fermé, les projets de création de revenus, tout en n'affectant qu'un nombre relativement modeste de femmes, donnent au Fonds, en tant qu'organisme des Nations Unies, un instrument qui lui permet de négocier avec les représentants du Gouvernement et, de ce fait, un moyen d'influer sur les problèmes et questions touchant les femmes.

UNIFEM et la personne. Les initiatives d'UNIFEM concernant les femmes prises individuellement prennent de nombreuses formes. Certaines les concernent directement, comme c'est le cas pour les projets générateurs de revenus, évalués au Brésil, en Inde, en Namibie, au Sénégal et en Tanzanie; d'autres les concernent indirectement, comme on peut le voir à la figure ES-4 ci-dessous.

Figure ES-4



Lorsqu'on évalue l'impact et la viabilité des projets et autres activités d'UNIFEM concernant les femmes en tant qu'individus, il faut voir si leur situation a évolué — les libertés et les protections dont elles bénéficient, leur accès aux ressources, leurs possibilités d'emploi et leurs salaires et leur participation aux décisions intéressant la collectivité et le pays où elles vivent. De nombreux exemples de l'impact — ou de l'absence d'impact — de ces activités ont été observés dans tous les pays visités. Parmi les meilleurs résultats obtenus, on mentionnera notamment le fait que les lois et politiques nationales adoptées en application des recommandations de la Conférence des Nations Unies sur les droits de l'homme, grâce, indirectement, à l'action menée par UNIFEM, permettent de mieux protéger les droits fondamentaux des femmes et de décourager plus efficacement la violence à leur encontre. Plus directement, les projets d'UNIFEM à l'échelle des pays ont permis de fournir des services et des conseils à des victimes de violence ainsi que de donner à des milliers de femmes la possibilité d'acquérir une formation et d'exercer une activité lucrative.

Les résultats des évaluations indiquent que compte tenu de la modicité de ses ressources, c'est lorsqu'il s'emploie à informer les femmes de leurs droits et, surtout, à faire modifier les lois et politiques qu'UNIFEM obtient des résultats tangibles. C'est ainsi qu'au Brésil, un projet d'un coût modeste de 2 500 dollars dû à l'initiative de femmes juristes a pu modifier très sensiblement la vie de certaines femmes et a suscité beaucoup d'intérêt de la part des donateurs, qui se sont montrés généreux. D'autres initiatives axées

sur des personnes déterminées semblent avoir davantage d'impact, à savoir celles qui visent à aider des dirigeantes, comme la Présidente de la Fédération des employées de maison, par exemple, à constituer des réseaux nationaux et internationaux et à élargir leur influence sur les femmes et celles qui consistent à former des parlementaires, qui présentent ensuite des projets de loi touchant des millions de femmes, comme cela a été le cas au Paraguay ou encore au Maroc où, comme suite à un projet de la Cellule de participation des femmes au développement, un chapitre concernant les problèmes des femmes a été ajouté à la note de stratégie de pays.

Un autre moyen d'atteindre les femmes individuellement consiste à mettre en oeuvre des programmes et projets de prestation de services dont elles ont besoin. Les programmes de crédit et de conseil aux victimes de la violence au foyer font partie des initiatives évaluées en cours de réalisation sur le terrain. Selon les évaluations réalisées, il y aurait une demande pour le type de services fournis par UNIFEM mais cette demande s'exprimerait insuffisamment. C'est ainsi qu'au Brésil, des services de conseil aux victimes de violence qui venaient habituellement en aide à 700 femmes environ sont venus en aide à 300 femmes de plus à partir du moment où ils ont bénéficié d'un financement d'UNIFEM. Les programmes de prestation de services exigent des ressources et un cadre institutionnel viable. Pour ce qui est des programmes de conseil aux victimes de violences qui ont été examinés, il semble que des organisations solidement implantées se trouvent sans ressources, et, pour ce qui est des programmes de crédit, que le problème se pose de manière inverse.

La grande question concernant les initiatives axées sur les personnes concerne leur viabilité. Si les initiatives de plaidoyer qui changent la perception ou le statut légal des femmes sont viables, les initiatives qui ne parviennent pas à rendre les femmes davantage autosuffisantes ne le seront probablement pas. C'est le cas notamment des programmes de lutte contre la violence qui ne proposent pas de solutions économiques de remplacement aux femmes qui en sont victimes et qui, de ce fait, retombent dans l'ornière. C'est ce que l'équipe d'évaluation a pu observer pour certains projets de lutte contre la violence d'UNIFEM. C'est également le cas pour les projets générateurs de revenus qui ne semblent pas financièrement viables et, en particulier, pour l'un des projets réalisés en Namibie.

2. Évaluer les capacités et structures institutionnelles du Fonds en ce qui concerne l'utilisation des ressources et l'exécution, l'administration et la supervision des programmes au siège et sur le terrain

Conformément à la Déclaration de Beijing et à son Programme d'action, qui ont été adoptés par 189 gouvernements, et sur la base du rapport que le Secrétaire général a présenté à l'Assemblée générale à sa cinquantième session et de la résolution 39/125 de l'Assemblée, UNIFEM a défini sa mission dans les termes suivants :

- Promouvoir l'autonomisation économique et politique des femmes dans les pays en développement;

- Assurer la participation des femmes à la planification et à l'exécution des activités de développement, et ce à tous les niveaux;
- Jouer un rôle de catalyseur dans le système des Nations Unies pour ce qui est de faire en sorte que les instances de délibération nationales, régionales et mondiales tiennent compte des besoins et préoccupations des femmes lorsqu'elles abordent toutes les questions qui les préoccupent; et
- Défendre fermement la cause des femmes en encourageant un dialogue multilatéral sur les politiques propres à promouvoir leur autonomisation.

Conformément à ces nouvelles orientations, UNIFEM s'est réorganisé et s'est doté de services à compétence régionale (groupes de l'Afrique, de l'Asie et du Pacifique, de l'Amérique latine et des Caraïbes et groupe consultatif et technique), qu'il a regroupés en deux entités qui s'occupent, l'une, de l'autonomisation économique des femmes et l'autre, de leur autonomisation politique, et qui s'appuient sur des centres d'information géographique sur l'Afrique, l'Asie et le Pacifique et l'Amérique latine et les Caraïbes.

Autonomisation politique et économique. Comme Mme Noeleen Heyzer, Directrice d'UNIFEM, l'a indiqué au Conseil d'administration du PNUD en janvier 1996, le Programme d'autonomisation économique d'UNIFEM consiste à :

- Permettre aux femmes d'accéder plus largement aux moyens de gagner durablement leur vie et d'exercer un plus grand contrôle sur ces moyens; et
- Leur permettre de retirer les bénéfices matériels de cet accès et de ce contrôle.

Afin d'atteindre cet objectif, le Programme d'autonomisation économique d'UNIFEM prévoit de s'intéresser tout particulièrement : 1) à la mondialisation et à la réforme économique - plus particulièrement, au commerce et aux nouvelles technologies; 2) aux moyens de subsistance durables - l'accent devant être mis à cet égard sur les femmes et le développement des entreprises; et 3) à la gestion des ressources naturelles.

Le Programme d'autonomisation politique d'UNIFEM a pour principal objectif :

- De permettre aux femmes d'exercer un plus grand contrôle sur leur vie, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leur famille; et
- De leur permettre d'influer davantage sur l'orientation de la société.

Afin d'atteindre cet objectif, le Programme d'autonomisation politique d'UNIFEM prévoit de s'intéresser tout particulièrement : 1) au renforcement du rôle des femmes dans l'administration et à la prise de décisions à tous les niveaux; 2) aux droits de l'homme et à la violence exercée contre les femmes; et 3) à la consolidation de la paix et à la prévention des conflits.

Organigramme. Ainsi qu'il a déjà été indiqué, UNIFEM était organisé, avant la Conférence de Beijing, en services géographiques ou régionaux. Cette structure lui permettait de s'adapter aux besoins particuliers des régions et permettait à son personnel de bien connaître leurs problèmes. L'inconvénient de cette structure était qu'elle favorisait la coordination horizontale à l'intérieur d'une région au détriment de la coordination interrégionale dans les domaines opérationnels. Afin d'y remédier et de donner suite au Programme d'action et aux orientations fixées par le Secrétaire général mais aussi et, surtout, de procéder à l'importante réduction des effectifs recommandée par le Conseil d'administration (8 des 29 postes ont été supprimés), UNIFEM s'est réorganisé et a adopté une structure fonctionnelle.

Une structure fonctionnelle regroupe les services exerçant des fonctions de même nature à l'intérieur d'une organisation. C'est ainsi qu'à UNIFEM, tout le personnel administratif est regroupé dans le Groupe administratif, le personnel chargé des communications dans le Groupe des communications, les spécialistes de l'autonomisation économique des femmes dans le Groupe de l'autonomisation économique et ceux de l'autonomisation politique dans le Groupe de l'autonomisation politique. Outre que cette structure permet à UNIFEM de s'acquitter de ses fonctions (autonomisation économique et politique), elle a aussi le mérite de permettre à son personnel d'acquérir une réelle compétence particulière au sein de leurs groupes respectifs. Cela étant, ce type de structure n'est véritablement efficace que dans les organisations qui fonctionnent dans un environnement stable, où le degré d'incertitude est faible, en s'appuyant sur les méthodes et techniques habituellement utilisées pour obtenir un produit (résultats de projets) à partir d'apports organisationnels (personnel et ressources). Or, UNIFEM fonctionne dans un environnement très instable et très incertain, en s'aidant de techniques qui, par leur nature même (novatrice, catalytique, expérimentale), ne peuvent être qualifiées de traditionnelles. En fait, on pourrait dire que dès lors que les stratégies adoptées par UNIFEM se banalisent (lorsqu'elles sont largement diffusées, par exemple), UNIFEM devrait les abandonner au profit soit d'autres opérateurs, soit d'autres donateurs.

Une structure géographique ou régionale comme celle dont UNIFEM s'était doté précédemment a en revanche le mérite de permettre à une organisation de s'adapter aux changements rapides qui se produisent dans les environnements instables et de donner davantage satisfaction à ses clients dans la mesure où la responsabilité géographique et les points de contact sont bien déterminés. Elle permet aussi aux divers services d'apporter des solutions adaptées aux problèmes régionaux et de décentraliser la prise de décisions.

L'esprit d'UNIFEM. Chaque organisation a son esprit, c'est-à-dire une façon d'agir qui lui est propre. L'esprit d'UNIFEM est très particulier, s'enracine profondément dans un système de valeurs et de croyances commun à ses membres et distingue le Fonds de toutes les autres organisations. Certains théoriciens qualifient ce type d'esprit d'idéologique³. Si les ONG ont généralement un esprit de ce genre, elles n'en ont pas le monopole puisque de

³ Mintzberg Henry, Mintzberg on Management: Inside Our Strange World of Organizations, The Free Press, Division de Macmillan Inc., New York, 1989.

nombreuses entreprises commerciales (McDonald, Hewlett-Packard, IBM, etc.) en ont un également. Le trait distinctif d'une idéologie est son pouvoir d'unification, qui tient à ce qu'elle favorise l'insertion durable de l'individu dans l'organisation en insufflant en lui un esprit de corps et le sentiment d'une mission à accomplir. En effet, l'intégration des buts individuels et organisationnels peut être synergique dans la mesure où les éléments d'un système peuvent produire davantage lorsqu'ils agissent de manière concertée que lorsqu'ils agissent isolément.

Les traits les plus caractéristiques d'une idéologie sont : un système de valeurs et de croyances étoffé s'articulant solidement autour du sentiment d'une mission à accomplir; une mission bien définie, motivante et particulière; et la coordination, qui est le fruit du mode de recrutement, de socialisation et de formation des membres de l'organisation.

Une organisation possédant ce type d'esprit fonctionne particulièrement bien lorsqu'elle est constituée de petites unités relativement peu organisées et très décentralisées, ce qui explique les bons résultats qu'obtenait UNIFEM lorsqu'il était doté d'une structure géographique, qui correspond à cette description. Cela étant, une structure organisationnelle de type idéologique n'est pas particulièrement efficace en fait de contrôle et de responsabilisation, domaines dans lesquels UNIFEM s'est précisément heurté à des problèmes dans le passé (voir Administration financière ci-après).

Enfin, une organisation de type idéologique est souvent, sinon toujours, menacée par deux grands types de dangers : l'isolement, d'une part, et l'assimilation, d'autre part. Le premier de ces dangers, l'isolement, résume bien les débuts d'UNIFEM et le deuxième, l'assimilation, semble correspondre à son histoire actuelle⁴. Cela étant, les théories en matière d'administration posent en principe qu'une organisation de type idéologique est toujours menacée par ces deux dangers.

Communications et coordination. Le nombre et la fréquence des communications augmentent généralement en fonction de la variété des tâches. Dans des organisations comme UNIFEM où il est particulièrement nécessaire de faire circuler les informations pour mener à bien les programmes de travail, le flux vertical et horizontal d'informations est constant. En outre, le mode de communication varie généralement en fonction de l'"analysabilité" des tâches. Lorsque celles-ci sont facilement analysables, les communications écrites et chiffrées (mémoires, rapports, règlements et règles) sont fréquentes. Lorsqu'elles le sont moins, comme c'est le cas pour le gros des tâches réalisées

⁴ Madeleine K. Albright, Ambassadeur des États-Unis d'Amérique auprès de l'ONU, dans une lettre qu'elle a adressée le 21 février 1996 à M. Diego Freitas do Amaral, Président du Groupe de travail de haut niveau à composition non limitée sur le renforcement du système des Nations Unies, a proposé qu'UNIFEM cesse d'être une entité administrative indépendante et s'intègre dans le PNUD en faisant valoir que "il n'est pas souhaitable que les problèmes des femmes ne soient pris en considération que dans une seule entité des Nations Unies et qu'il vaudrait mieux qu'il en soit pleinement tenu compte dans tous les efforts de développement".

par UNIFEM, les échanges d'informations se font généralement dans des conversations en tête-à-tête, au téléphone ou dans des réunions.

Ce qui a été dit ci-dessus concernant la nécessité de faire circuler constamment l'information afin de résoudre les problèmes et de mener à bien les programmes de travail est vrai pour UNIFEM en raison du très grand nombre des tâches dont il s'acquitte comme il est également vrai que c'est une organisation où le nombre des réunions et des communications téléphoniques est anormalement élevé en raison de la faible "analysabilité" de ces tâches.

Des instruments et techniques de travail d'invention relativement récente (ordinateurs, réseaux informatiques, répondeurs téléphoniques, télécopie, courrier électronique, récepteurs d'appels, radio-téléphones cellulaires, téléconférences et même vidéoconférences) ont permis de donner beaucoup plus de rapidité, de souplesse et de dynamisme aux opérations de communication et de coordination mais le personnel d'UNIFEM ne bénéficie pas encore pleinement de ces progrès. Il n'y a dans l'organisation aucun réseau ou base de données concernant les programmes et projets qui soit centralisé et accessible à tous. La plupart des ordinateurs sont désuets et dans l'incapacité d'exploiter le logiciel Windows. Un réseau local a bien été implanté mais seuls 21 des 48 ordinateurs sont en mesure d'exploiter les applications du logiciel en question, ce qui entrave gravement la communication et la coordination dans une organisation où la circulation des informations est absolument impérative.

Systemes et procédures. Les processus d'élaboration des programmes et projets d'UNIFEM semblent être devenus progressivement plus rigoureux qu'il y a quelques années, lorsque le Fonds a commencé à fonctionner en tant que Fonds pour la Décennie des Nations Unies pour les femmes. Ces processus, qui guident la formulation des stratégies et décisions concernant l'allocation des ressources, contribuent à l'émergence de thèmes de travail communs et au resserrement des liens entre les projets, qui commencent à caractériser la programmation d'UNIFEM.

Les systèmes d'élaboration, de suivi et d'évaluation de la stratégie et des projets d'UNIFEM sont tous en cours de réévaluation et de révision, conformément aux décisions adoptées au début de 1996, exposées ci-dessus. Ces décisions ont abouti à un réalignement des priorités et procédures de programmation et de la structure organisationnelle d'UNIFEM. À ce jour, les changements les plus importants semblent concerner la définition et les procédures d'approbation des projets, la suppression du plafond d'action directe utilisé aux fins de l'exécution des projets et activités ainsi que la réorganisation du Comité d'examen des projets, qui doit être présidé par la Directrice adjointe d'UNIFEM. On trouvera ci-après une brève description des nouvelles procédures du Comité d'examen des projets.

Définition des programmes et projets. La formulation des programmes et projets s'effectue tout au long de l'année, dans le cadre du plan de travail annuel, des rapports trimestriels ou de communications spéciales avec le personnel. Une fois qu'une notion a été adoptée, une proposition de deux ou trois pages est établie, sur la base de renseignements fournis, suivant le cas soit par le Groupe de l'autonomisation politique, soit par le Groupe de l'autonomisation économique. Les propositions dont le coût est estimé à moins

de 60 000 dollars sont approuvées directement par le Chef de la Section qui s'appuie, pour prendre sa décision, sur une proposition écrite. Quant aux propositions dont le coût est estimé à plus de 60 000 dollars, elles sont d'abord examinées par le Groupe de l'autonomisation économique (ou le Groupe de l'autonomisation politique) et par le Comité d'examen des projets, à New York, avant d'être soumises à un organisme donateur en vue de leur financement.

Administration financière. Il a été demandé au début de 1995 à la Division de la vérification des comptes et du contrôle de la gestion du PNUD d'examiner la situation financière d'UNIFEM, essentiellement afin de déterminer les causes du déficit (13,6 millions de dollars) que le Fonds allait probablement connaître à la fin de 1994. La Division a établi que ce déficit provenait principalement d'une erreur de calcul des fonds de réserve opérationnelle, qui avait conduit UNIFEM à engager des dépenses trop élevées. Il est désormais établi que celui-ci a engagé ces dépenses dans l'ignorance de cette erreur et il semble ne faire aucun doute que les fonds utilisés ont servi à financer des programmes et projets légitimes, valables et nécessaires.

La Division de la vérification des comptes et du contrôle de la gestion a estimé que, si les contributions volontaires continuaient d'être versées au même rythme, le déficit de 13,6 millions de dollars ne serait pas absorbé avant la fin de 1997 et qu'on ne pourrait commencer à financer de nouveaux projets qu'en 1998. À ce jour, cependant, grâce à des contributions volontaires extraordinaires de plusieurs pays coopérants, en particulier les Pays-Bas, le Japon, la Norvège, la Suisse, l'Allemagne et le Canada, le déficit annoncé a pu être évité et de nouveaux projets sont sur le point d'être lancés.

La Division de la vérification des comptes et du contrôle de la gestion a recommandé qu'UNIFEM complète les mesures correctives qu'il avait prises avant l'examen de sa situation financière par la Division dans trois domaines :

- 1) mise en oeuvre et renforcement du suivi financier et des contrôles internes;
- 2) examen des engagements de rééchelonnement et/ou d'annulation des projets; et
- 3) réduction des dépenses administratives et d'appui technique prévues pour l'exercice biennal.

Comme suite à ces recommandations, UNIFEM a réexaminé tout son programme de travail et rééchelonné ou annulé de nombreux projets et activités. Il a également examiné ses dépenses administratives et d'appui technique et procédé aux réductions qui s'imposaient, notamment en gelant huit postes (4 postes d'administrateur et 4 postes d'agent des services généraux) au siège, comme l'avait recommandé le Conseil d'administration.

De plus, UNIFEM a mis au point des directives pour chacune des étapes de la gestion financière de ses cycles de programmes. Ces directives décrivent 17 opérations allant de la fixation du plafond financier des programmes à la clôture définitive de certains projets et indiquent, lorsqu'il y a lieu, le nom des personnes qui en sont chargées et les délais auxquels elles sont soumises. Ces directives ont été examinées par l'équipe d'évaluation, qui a estimé qu'elles étaient plus que suffisantes pour donner suite aux recommandations de la Division visant à renforcer sensiblement le suivi financier et les contrôles internes d'UNIFEM. En outre, le Fonds a dissous le mécanisme de financement

partiel qui était en place lorsque le déficit financier susmentionné a été annoncé et qui, de l'avis de la Division, pouvait avoir contribué à le creuser.

3. Évaluer l'efficacité des travaux effectués par le Fonds avec ses collaborateurs, tant sur le terrain qu'au siège

UNIFEM collabore avec de multiples entités dont l'ONU elle-même et d'autres organisations internationales, des gouvernements et des ONG. L'évaluation a permis d'établir que tant au siège que sur le terrain, il se montre généralement efficace et jouit de l'estime des organismes qu'il est amené à aider dans leurs travaux. Les rares occasions où cette opinion généralement favorable est démentie semblent être celles où son mandat se confond avec celui d'autres organisations et où la communication entre son personnel et celui de ces organisations est mauvaise.

Cela étant, c'est à l'intérieur du PNUD lui-même qu'UNIFEM a de grandes possibilités de se développer. UNIFEM doit devenir un agent d'exécution des programmes du PNUD, ce qui n'est pas le cas actuellement, afin de pouvoir bénéficier des fonds de ce dernier. À l'heure actuelle, on considère qu'octroyer à UNIFEM des fonds du PNUD aboutirait à un mélange de fonds, ce qui est contraire au règlement financier et aux règles de gestion financière du PNUD. De plus, UNIFEM étudie actuellement les moyens d'aider techniquement les coordonnateurs résidents du PNUD à donner suite, à l'échelon national, aux recommandations formulées dans le Programme d'action de Beijing. Le Fonds intervient actuellement à ce titre en Thaïlande, en Indonésie et au Zimbabwe avec l'aide de son propre personnel, sans aucun appui financier du PNUD. S'il doit continuer à étendre ces services à d'autres pays, comme cela a été demandé, il faudra qu'il bénéficie de ressources financières supplémentaires. En outre, le PNUD va devoir demander à ses bureaux extérieurs d'appuyer la mise en oeuvre du Programme d'action dans les pays dont ils s'occupent et inviter UNIFEM à leur apporter son concours pour renforcer leur action.

Collaboration avec les organismes des Nations Unies et d'autres organismes internationaux

La prise en compte des sexospécificités dans la planification et l'exécution des activités de développement, qui aboutit parfois à la création, dans les organismes et les équipes spéciales des Nations Unies et les autres entités financées par l'ONU, de services spécialisés dans la participation des femmes au développement, n'est pas une responsabilité qui incombe exclusivement ni même essentiellement à UNIFEM. Conformément à certaines résolutions, tous les organismes des Nations Unies sont, à divers titres, chargés de faire en sorte que leurs programmes et activités tiennent effectivement compte des questions féminines et de la nécessité de faire participer les femmes au développement. Dans ce contexte, UNIFEM a pour mission d'aider, lorsqu'il y a lieu, tous les autres organismes des Nations Unies à s'acquitter de leur mandat à cet égard, ce qu'il fait concrètement de différentes manières. C'est ainsi notamment que les membres de son personnel participent aux missions de formulation de projets d'autres organismes des Nations Unies en leur qualité de spécialistes des questions féminines; qu'ils renseignent certains bureaux extérieurs du PNUD sur ces questions et président souvent des équipes spéciales interinstitutions et des réunions officielles organisées à l'échelon national et

/...

qu'ils participent, au niveau des organismes, à des réunions, ateliers et séminaires interinstitutions dans lesquels ils exposent les problèmes concernant les femmes. L'évaluation a établi que la capacité d'UNIFEM de collaborer et de participer ainsi aux travaux d'autres entités diffère selon les pays et dépend de ses interlocuteurs, qui sont plus ou moins disposés à l'associer à leurs travaux. Il en résulte une forte personnalisation des relations de travail de son personnel, qui varient en fonction de l'influence et de l'estime dont ses membres peuvent se prévaloir. Sur le terrain, en particulier, la qualité de la collaboration d'UNIFEM avec d'autres organismes est largement déterminée par la personnalité, les relations et le charisme des membres de son personnel et des coordonnateurs du PNUD pour les questions relatives à la participation des femmes au développement ainsi que par la tactique d'influence personnelle qu'ils choisissent ou non d'adopter.

Dans la plupart des pays visités, l'action et l'influence d'UNIFEM sont positives. Par exemple, au Sénégal, il a été demandé à UNIFEM/Dakar de fournir des services consultatifs des partenaires influents au sujet de notes de stratégie de pays et d'autres documents importants du PNUD ainsi que de participer à des réunions consultatives avec d'autres organismes internationaux tels que la Banque mondiale et USAID. En Tanzanie, UNIFEM a été chargé d'organiser une formation aux questions féminines à l'intention d'organismes des Nations Unies et contribue largement à orienter les programmes d'autres organismes. Au Brésil, UNIFEM a servi d'intermédiaire entre le Gouvernement et des organisations donatrices et leur a ainsi permis de définir certaines initiatives de participation des femmes au développement, de se répartir les tâches correspondantes et d'élaborer une méthode de communication permanente et d'éventuel cofinancement. En Inde, UNIFEM diffuse des informations sur son mandat et ses objectifs auprès d'autres organismes des Nations Unies et de donateurs. Il copréside le Groupe interinstitutions sur les femmes et le développement et accueille et préside les réunions trimestrielles rassemblant le Groupe des grands donateurs et des donateurs multi et bilatéraux. Il fait partie du Comité d'examen des projets du PNUD qui étudie tous les projets de ce dernier. UNIFEM participe également à des missions organisées par divers organismes - PNUD, OIT, ONUDI, UNESCO, USAID, etc. -, qu'il fait bénéficier de conseils techniques et de sa connaissance des questions féminines. Aux Philippines, il a participé aux travaux du PNUD concernant les notions d'autonomisation des femmes et de mesure d'inégalité sociale entre les sexes et l'indice sexospécifique du développement utilisés dans le Rapport sur le développement humain ainsi qu'à l'établissement du huitième plan philippin de développement économique et social, qui tient compte des problèmes concernant les femmes. Au Mexique, il fait partie du Groupe de travail interinstitutions du Groupe consultatif mixte des politiques qui a été constitué par l'UNICEF, le FNUAP, le PNUD et d'autres organismes de développement. Au cours des réunions de ce groupe, il a réussi à faire prendre en compte les questions féminines dans les plans de développement de ces organismes. Dans chacun de ces cas, l'équipe d'évaluation a établi que les conseillers régionaux pour les programmes ou les coordonnateurs du PNUD pour les questions relatives à la participation des femmes au développement étaient très influents. Dans d'autres pays, cela n'était pas nécessairement le cas. En Indonésie, UNIFEM n'a pas tissé avec les organismes des Nations Unies des liens aussi étroits que dans d'autres pays - en particulier pour ce qui est d'inciter d'autres entités à consacrer des ressources à certaines activités -, ce qui tient en partie à des mouvements

récents de personnel. Il semble cependant que la situation soit appelée à évoluer puisque UNIFEM fait désormais partie d'un nouveau groupe de travail interinstitutions qui a été créé lorsque la directrice d'UNIFEM a lancé la mise en oeuvre, au niveau national, à Jakarta, du Programme d'action de Beijing.

Dans certains cas, peu nombreux, la collaboration a été insuffisante. C'est ainsi que l'équipe d'évaluation a observé avec intérêt que les relations d'UNIFEM avec l'INSTRAW et l'Agence danoise de développement (DANIDA) en Tanzanie étaient tendues. Bien que les causes de cette tension soient difficiles à établir, il semble que l'on puisse dire, dans les deux cas, qu'elles tiennent à des désaccords sur l'interprétation des mandats respectifs des trois organismes et à des reproches réciproques de manque de transparence dans la communication.

Collaboration avec les gouvernements

Une grande partie des travaux qu'UNIFEM réalise en collaboration avec les gouvernements concerne la prise en considération des problèmes intéressant les femmes. À cet égard, ses initiatives prennent désormais des formes très diverses. Les visites de pays ont permis d'établir qu'au Mexique, au Maroc et en Namibie, UNIFEM a travaillé en collaboration avec un organisme public pour lever les obstacles qui empêchent les femmes de participer pleinement et à égalité avec les hommes à la vie économique et sociale et que dans d'autres pays, comme le Brésil et les Philippines, il a été amené à travailler avec plusieurs ministères. UNIFEM a également collaboré avec plusieurs organisations de promotion de la femme comme le Programme de participation des femmes au développement de la Communauté de développement de l'Afrique australe et le Conseil national brésilien des droits de la femme. En Asie, il s'est employé à sensibiliser les services publics de planification et de statistique aux problèmes concernant les femmes, ce qui l'a d'ailleurs conduit à faire de même au Mexique. Dans plusieurs pays, UNIFEM a également organisé des cours de formation aux questions féminines à l'intention des fonctionnaires responsables de la prise des décisions. De même, il a activement aidé des gouvernements à élaborer des documents d'information pour des conférences des Nations Unies. L'évaluation a permis d'établir que dans presque tous les cas, sa collaboration avec les gouvernements a été extrêmement efficace. L'Indonésie a été le seul des pays visités où les fonctionnaires du gouvernement central qui s'occupent de la participation des femmes au développement n'étaient pas très au fait de ses initiatives.

Selon les informations que l'évaluation a permis de réunir, il semble que les quelques dissensions d'UNIFEM avec les pouvoirs publics aient tenu au fait que les organismes publics qui exécutaient ses projets n'avaient pas toujours les ressources matérielles ou humaines ni les moyens d'appui voulus - ce qui a été le cas en Namibie et en Tanzanie. Aux Philippines et en Inde, ces dissensions s'expliquaient par le retard apporté au versement, par le gouvernement, des fonds de contrepartie nécessaires à la réalisation des projets.

Collaboration avec les ONG

La collaboration d'UNIFEM avec les ONG a été remarquable en matière de création et de renforcement de réseaux. L'évaluation s'étend longuement sur la multiplicité et l'efficacité de ces réseaux, qu'UNIFEM a créés et élargis au moyen de projets et d'activités de plaidoyer et d'autres activités ou que l'aide qu'il leur a apportée pour mener leurs recherches et établir des notes d'information a considérablement renforcés. Créés à l'occasion des préparatifs de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, tenue à Beijing, ils s'occupent essentiellement des droits de l'homme, de la violence, des femmes et de l'environnement et de l'autonomisation économique et politique des femmes. En fait, la constitution et le développement de réseaux semblent être l'un des avantages comparatifs d'UNIFEM, avantage que les organismes qui cherchent à investir des ressources aux fins du développement devraient exploiter.

Renforcement des capacités et constitution de réseaux

Depuis toujours ou presque, les initiatives mondiales et régionales et les activités consultatives et techniques d'UNIFEM visent notamment à contribuer à créer et à renforcer les organisations et les réseaux qui s'intéressent aux questions féminines. Once and Future Network, volet scientifique et technique du programme de travail de la Section des services consultatifs techniques, illustre la volonté d'UNIFEM d'investir dans la création de réseaux. Créé en 1993, il regroupe maintenant plus d'une centaine d'organisations dont la plupart sont elles-mêmes des réseaux et la moitié environ ont leur siège dans des pays en développement. UNIFEM contribue aussi à créer et à renforcer des organismes et des réseaux au moyen d'un projet concernant les droits des femmes considérés comme droits fondamentaux, actuellement en cours de réalisation. Deux grandes initiatives à long terme de création de réseaux ont été en outre lancées par Grassroots Organizations Operating Together in Sisterhood et Development Alternatives with Women for a New Era.

Les projets régionaux ou projets de pays en faveur des groupes de femmes portent généralement sur un domaine précis, qu'ils favorisent la création d'entreprises, comme le projet TOTOTO au Kenya, renforcent les capacités dans des secteurs de services tels que le crédit en République-Unie de Tanzanie, ou apportent une aide aux femmes victimes de la violence dans plusieurs pays d'Amérique latine (ISIS International). L'objet d'un projet récent était d'améliorer l'efficacité et de rationaliser les activités de deux organisations non gouvernementales avec lesquelles UNIFEM maintient une importante collaboration depuis des années : Rede Mulher au Brésil et Flora Tristán au Pérou. En outre, depuis plusieurs années, UNIFEM aide de nombreuses organisations de femmes à préparer leur participation aux conférences nationales et internationales, y compris à celles organisées sous l'égide de l'ONU, et à couvrir les frais de voyage des participants à ces conférences. Plus récemment, ces organisations ont également appris à influencer sur l'ordre du jour et la teneur des documents issus de ces conférences.

En Afrique, le Fonds a appuyé de nombreux réseaux et institutions. L'évaluation des données, recueillies au Sénégal et au Maroc est un exemple révélateur du rôle important joué par UNIFEM. Au Sénégal, il a notamment apporté un appui à un réseau officieux de donateurs, au Réseau d'associations

contre la violence, au Réseau de cliniques d'aide juridique, au Réseau des femmes régies par le droit musulman et au WILDAF (Women in Law and Development in Africa). Au Maroc, UNIFEM a contribué à renforcer les capacités de mobilisation des ressources du Collectif du Maghreb, réseau d'organisations non gouvernementales d'Afrique du Nord.

Dans la région de l'Asie et du Pacifique, les partenaires d'UNIFEM sont déjà solidement établis, de sorte que ses efforts visant à renforcer les capacités sont moins importants que dans d'autres régions. Au Viet Nam et au Laos, UNIFEM a saisi ce qu'il considérait comme une occasion exceptionnelle de transformer d'anciens mécanismes étatiques de promotion de la femme en organisations utiles axées sur les problèmes que les femmes risquent de rencontrer dans une économie de marché. En Inde, le bureau d'UNIFEM a contribué, notamment dans le cadre des préparatifs de la Conférence de Beijing, à la mise en place de réseaux, de coalitions et d'alliances qui regroupent des instituts de recherche, des femmes pratiquant l'agriculture familiale, des pionnières du mouvement des femmes, des universitaires et des hauts fonctionnaires. Le bureau d'UNIFEM en Inde soutient également les activités qui aident les organisations de femmes à prendre confiance en leurs capacités. Il contribue à créer un environnement porteur qui donne aux organisations de femmes les moyens de partager leurs expériences, leurs compétences et leurs connaissances pratiques avec les pouvoirs publics et avec la société civile. En Indonésie, le principal bénéficiaire des activités de renforcement des capacités et de développement de réseaux a été le secteur universitaire et non pas les organisations non gouvernementales comme dans les autres pays. Aux Philippines, les préparatifs de la Conférence de Beijing ont surtout contribué à renforcer les coalitions politiques d'organisations non gouvernementales de femmes.

En Amérique latine et dans les Caraïbes, où la démocratisation progresse à grands pas, de nombreuses organisations non gouvernementales ont vu le jour. Dans ce cadre, le Fonds a joué un rôle essentiel de promotion des organisations de femmes, renforçant à la fois les organisations et les réseaux dans le cadre de projets et d'activités non liées à des projets. Ces activités ont notamment consisté à promouvoir l'éducation civique des femmes et l'exercice par elles des droits que leur confère la loi, ainsi qu'à combattre la violence. Les projets ont porté sur le renforcement des liens entre les organisations non gouvernementales de femmes et les services sociaux, le secteur universitaire et le secteur privé, les syndicats, les minorités ethniques et les groupes marginalisés tels que les employées de maison et les prostituées.

Le Fonds a appuyé la mise en place de réseaux reliant des organisations de femmes à d'autres organisations non gouvernementales à la fois aux niveaux régional, national et local (provincial). Le personnel d'UNIFEM constate que les réseaux nationaux et les réseaux locaux sont en concurrence pour les rares ressources disponibles et que l'appui d'UNIFEM au niveau local se traduit souvent par des résultats particulièrement visibles, mais que les politiques et mesures prises au niveau national intéressent généralement davantage les réseaux nationaux. Dans plusieurs pays, notamment aux Philippines, au Brésil, en République dominicaine et au Paraguay, les réseaux nationaux qui ont reçu un appui d'UNIFEM ont mis au point des stratégies ou des programmes d'action politique à l'occasion de processus électoraux ou de révisions constitutionnelles ou législatives.

Des réseaux s'intéressant à certains groupes de populations ont été mis en place, comme le réseau qui s'intéresse aux problèmes des femmes noires dans la région, créé à l'issue d'une réunion de l'organisation Femmes noires des Caraïbes, financée par UNIFEM et à laquelle ont également participé des Noires extérieures à la région. Un autre exemple d'entité s'occupant d'un groupe particulier de femmes dans une région est celui de la Fédération brésilienne des employées de maison, qui a reçu une aide d'UNIFEM après que le Comité consultatif du Fonds ait approuvé ses activités dans le domaine des droits fondamentaux. Ces projets illustrent en outre la capacité d'UNIFEM de s'adapter à toutes les composantes du mouvement des femmes.

L'une des contributions importantes d'UNIFEM dans le domaine de la mise en place de réseaux est la création de la Coalition sur les femmes et le crédit qui préconise et diffuse des techniques rationnelles de prêt à petite échelle pour les femmes chefs d'entreprises. Plusieurs monographies cofinancées par UNIFEM et réalisées par la Coalition et par Women's World Banking fournissent à d'autres institutions des informations précieuses sur l'octroi de crédits aux femmes chefs de petites entreprises. Elles comprennent une étude de la Banque SEWA en Inde, de l'ADOPEM en République dominicaine, de la FINCA en Amérique centrale, de la Banque Rakyat en Indonésie, de la FOPINAR en Équateur et du Conseil mondial des coopératives d'épargne et de crédit. En outre, la Coalition a produit des films vidéo sur les femmes chefs d'entreprises en Bolivie (Banco Sol), au Bangladesh (Shakti Foundation et Grameen Bank) et au Kenya (Women's Finance Trust), qui ont contribué à convaincre les participants à la Conférence de Beijing que les femmes étaient des victimes sur le plan économique et avaient besoin de filets de sécurité. Grâce aux pressions d'UNIFEM et de la Coalition, des dispositions soulignant l'importance de l'autonomisation économique des femmes et incitant les pays à modifier leurs politiques pour favoriser l'accès des femmes à faibles revenus aux services financiers ont été incluses dans le Programme d'action de Beijing.

L'équipe d'évaluation a également constaté que, outre l'appui direct qu'UNIFEM apporte aux organisations, réseaux et organisations non gouvernementales de femmes, il a su utiliser son statut d'organisme des Nations Unies pour intervenir auprès de personnes exerçant un pouvoir ou ayant une influence. Cet appui a parfois permis d'obtenir des ressources, des contributions en nature, voire, parfois, des bâtiments que les organisations non gouvernementales ont utilisés pour leurs programmes. On trouve des exemples de ce type d'assistance à Saint-Martin, à la Trinité et au Brésil. Dans plusieurs pays, UNIFEM a également aidé des groupes de femmes à publier des lettres ou des bulletins et à organiser des séminaires, conférences et ateliers dont l'objet est de les aider à communiquer entre eux et à mettre en commun leurs connaissances et expériences. Il s'agit là d'une autre approche utilisée avec succès par UNIFEM pour créer et renforcer des réseaux.

4. Faire des recommandations concrètes fondées sur les résultats de l'évaluation et l'expérience passée et tenant compte des stratégies mondiales d'action adoptées à la quatrième Conférence mondiale sur les femmes en ce qui concerne les futurs programmes, stratégies, structures et outils opérationnels d'UNIFEM en vue d'améliorer l'efficacité, l'impact sur le développement, la viabilité et la transparence de ses activités.

Les recommandations formulées à l'issue de la présente évaluation, qui sont fondées sur nos constatations, sur notre expérience passée et sur le Programme d'action de Beijing, portent sur les stratégies et programmes futurs d'UNIFEM ainsi que sur sa structure et ses outils opérationnels. Ces recommandations, qui sont présentées ci-après, visent à renforcer l'efficacité, l'impact, la viabilité et la transparence des activités d'UNIFEM.

A. Recommandations concernant les stratégies et programmes futurs d'UNIFEM

1. UNIFEM devrait rester un organisme autonome et distinct du système des Nations Unies, car il a accumulé une somme extraordinaire de connaissances et de données d'expérience sur les moyens de mettre en évidence les besoins et les droits des femmes et de militer en leur faveur, ainsi que de collaborer avec des organismes existants et nouveaux en vue de satisfaire ces besoins et de protéger ces droits.

Dans la mesure où UNIFEM parvient à intégrer les questions de parité entre les sexes dans les activités générales de développement et où d'autres organisations exécutent des programmes et projets en faveur des femmes, on peut se demander si l'existence d'un organisme autonome s'occupant des besoins des femmes se justifie. Il est particulièrement tentant de se poser la question lorsque d'autres organismes disposent de davantage de ressources pour mener des programmes en faveur des femmes, lorsqu'une organisation a rencontré toutes sortes de problèmes financiers, et lorsque les ressources sont rares, comme c'est le cas actuellement à l'Organisation des Nations Unies. Il ressort toutefois de l'évaluation que le rôle d'UNIFEM consiste davantage à fournir des ressources aux programmes et organisations de femmes, ou à mettre au point des projets et programmes "novateurs et jouant un rôle de catalyseur". Pour un nombre considérable d'organisations de femmes à travers le monde, les objectifs, le climat institutionnel et les activités d'UNIFEM sont comme une main tendue qui les aide à pénétrer au coeur des activités principales de développement et les soutient une fois qu'elles y sont arrivées. UNIFEM a été comparé à une grande soeur qui nourrit, soutient, encourage, pousse et unit des femmes et des organisations de femmes extrêmement diverses, les incitant à demander leur "place à la table" des gouvernants, des donateurs internationaux et des communautés locales. Selon l'équipe d'évaluation, aucun autre organisme du système des Nations Unies n'est tenu dans une aussi haute estime par les groupes de femmes qu'UNIFEM, malgré les ressources limitées dont il dispose.

En outre, l'équipe d'évaluation rejette catégoriquement la suggestion de l'Ambassadeur des États-Unis selon laquelle UNIFEM devrait être absorbé par le PNUD. Actuellement, le PNUD ne consacre que 2 % de ses ressources à des programmes qui répondent aux besoins et aux préoccupations des femmes. Même si le budget total d'UNIFEM pour les activités en faveur des femmes restait

distinct de celui du PNUD une fois que celui-ci aurait absorbé UNIFEM, le budget total du PNUD pour les activités en faveur des femmes ne représenterait que 3 %. Une telle absorption risquerait toutefois de faire perdre le contact établi et maintenu avec succès par UNIFEM avec des centaines de groupes de femmes et de réseaux de femmes à travers le monde depuis 20 ans. Compte tenu des résultats obtenus jusqu'à présent par UNIFEM et de ses perspectives d'avenir, il n'est pas exagéré de dire que la disparition d'UNIFEM en tant qu'organisme distinct et autonome aurait des conséquences désastreuses pour les femmes.

2. Les ressources d'UNIFEM devraient être sensiblement accrues, compte tenu de la demande croissante de services qu'il est appelé à fournir dans le cadre de la mise en oeuvre du Programme d'action de Beijing.

Compte tenu de la portée et de l'importance du Programme d'action de Beijing, et des maigres ressources que les organismes donateurs du monde entier ont bien voulu mettre à la disposition des femmes, il est impératif que la base de ressources d'UNIFEM soit sensiblement accrue. À cet égard, l'équipe d'évaluation appuie fermement et fait sienne la position prise par James Gustave Speth, Administrateur du PNUD, dans son allocution à la quatrième Conférence mondiale sur les femmes :

Le Rapport sur le développement humain nous montre que si les femmes sont les premiers pourvoyeurs de nourriture, elles passent aussi plus de temps que les hommes au travail. Si l'on donnait une valeur marchande au travail des femmes, celles-ci apparaîtraient comme le principal soutien de famille... Il n'est pas aisé d'appréhender les relations entre les sexes, qui varient considérablement d'une culture à l'autre. Mais il faut faire l'effort nécessaire en considérant hommes et femmes sur un pied d'égalité... Aucune société ne peut exploiter pleinement ses capacités en réprimant les talents de la moitié de sa population...

... UNIFEM peut aider les femmes à exploiter pleinement leurs capacités. Mais l'efficacité de son action est fonction des contributions qu'il reçoit des gouvernements. UNIFEM devrait doubler sa capacité, et la doubler à nouveau pour être l'instrument puissant que les femmes du monde entier réclament à juste titre.

3. UNIFEM devrait poursuivre son programme de travail en cours en tenant compte des orientations énoncées dans le Programme d'action de Beijing, mais mieux définir ses priorités concernant ses activités futures compte tenu des ressources disponibles.

L'équipe d'évaluation a estimé qu'UNIFEM avait déployé de gros efforts pour définir et réorienter son programme en tenant compte des recommandations de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes. Toutefois, les ressources dont dispose le Fonds sont modestes par rapport à l'ampleur des besoins et au nombre de demandes qu'il reçoit. UNIFEM doit donc entreprendre un plus grand effort de planification stratégique de son programme aux niveaux mondial, régional et national. Il doit circonscrire les domaines dans lesquels il peut obtenir, dans les limites de son budget, des résultats ayant une incidence aussi considérable et durable que possible et bénéficiant au plus grand nombre possible de

bénéficiaires. Pour ce faire, le personnel d'UNIFEM et ses collaborateurs du siège et des bureaux extérieurs devront examiner de près les mérites respectifs et la valeur des activités et des résultats obtenus à l'échelle du système, au niveau institutionnel et au niveau des individus.

Bien qu'UNIFEM semble avoir réalisé des progrès marquants en passant de la gestion de projets distincts à une approche plus coordonnée par programme, ce qui était souhaitable, il a également cessé de penser en termes de projets, ce qui est regrettable. De l'avis des membres de l'équipe, UNIFEM risque maintenant d'abandonner le concept même de projet en regroupant les objectifs dans des "programmes" qui ne sont en fait qu'une série d'activités parfois à peine reliées entre elles. Un projet de développement est un instrument de changement au moyen duquel on s'emploie à atteindre des résultats que l'on peut vérifier. Par définition, un projet peut se solder par un succès ou par un échec. En abandonnant la notion de projet, outil de gestion amplement éprouvé qui permet de définir clairement des objectifs, de programmer des activités, de délimiter les responsabilités et de suivre l'utilisation des ressources allouées en vue d'accomplir des tâches déterminées, UNIFEM se prive des moyens et méthodes dont il a besoin pour suivre et évaluer les résultats de son action, à un moment où il est plus important et urgent que jamais qu'il produise des résultats quantifiables et en rende compte. S'il veut accroître sensiblement ses ressources, UNIFEM ne peut plus se contenter d'évoquer simplement les besoins des femmes mais doit justifier son existence en produisant des résultats.

4. UNIFEM devrait continuer de s'employer, aux niveaux international et national, à améliorer les conditions de vie des femmes et à combattre la discrimination dont les femmes, en particulier les plus pauvres d'entre elles, sont victimes.

L'un des principaux objectifs de l'autonomisation politique et économique des femmes est de réduire les disparités entre les sexes. Dans le cadre de ses programmes, de ses campagnes de promotion et de son action auprès des pouvoirs publics pour qu'ils tiennent compte des questions de parité entre les sexes dans toutes leurs activités, UNIFEM devrait poursuivre ses efforts en vue d'améliorer l'accès des femmes aux ressources, aux débouchés et aux services en vue non seulement de leur donner de meilleures conditions de vie, mais aussi de réduire les inégalités qui existent entre hommes et femmes. À cet effet, UNIFEM devra s'employer à produire des documents de synthèse de grande qualité sur les besoins et les conditions de vie des femmes, et à illustrer, au moyen de statistiques sexospécifiques, la discrimination à l'égard des femmes et la disparité entre les sexes.

5. UNIFEM devrait continuer de jouer un rôle important d'intermédiaire entre les pouvoirs publics, le mouvement des femmes, les organisations et les réseaux de femmes.

L'évaluation a montré qu'UNIFEM était particulièrement bien placé pour servir d'intermédiaire entre les pouvoirs publics et la société civile, notamment lorsqu'il s'agit de déterminer les besoins et les attentes des femmes. L'autorité dont jouit le Fonds de par son appartenance au système des Nations Unies confère une légitimité aux revendications des femmes, donne un

statut à leurs organisations, rend leurs préoccupations crédibles et ouvre la voie à la prise en compte de leurs problèmes, la voie de l'autonomisation. UNIFEM devrait encore renforcer sa capacité d'intervention et inciter les pouvoirs publics à l'échelle nationale et locale à instaurer un dialogue permanent avec les organisations et réseaux de femmes et à compléter les ressources fournies par UNIFEM pour déterminer les besoins des femmes et définir avec elles des programmes en leur faveur.

6. UNIFEM devrait continuer de travailler avec les organisations et les réseaux de femmes et s'employer à en renforcer les capacités institutionnelles et la viabilité financière.

L'équipe d'évaluation a constaté que l'un des grands atouts d'UNIFEM était son aptitude à travailler avec les organisations et les groupes locaux. Le Fonds a déployé de gros efforts pour aider les organisations à se créer, à se faire reconnaître et à faire entendre leurs revendications. L'équipe a recensé maints exemples d'initiatives réussies de ce type. Cependant, nombre de ces organisations, encouragées par leurs succès, risquent maintenant de devoir faire face à des problèmes de viabilité institutionnelle si elles ne reçoivent pas de financement d'UNIFEM et/ou d'autres sources. Cette situation n'est pas propre aux organisations de femmes mais concerne les organisations non gouvernementales dans le monde entier. Cela dit, les organisations de femmes doivent concilier idéologie féministe, croissance institutionnelle et viabilité financière. UNIFEM devrait continuer d'appuyer les organisations qui s'attachent à répondre aux besoins et à défendre les droits des femmes tout en améliorant et en renforçant leur capacité d'augmenter le nombre de leurs membres, de mobiliser des fonds (publics et privés) au niveau local et de devenir financièrement viables. À cet effet, UNIFEM pourrait utiliser comme point de départ l'expérience qu'il a acquise au Brésil et au Pérou avec les organisations Rede Mulher et Flora Tristán, ainsi qu'en Espagne avec l'Instituto de la Mujer.

7. Les systèmes de conception et de gestion des projets d'UNIFEM devraient être renforcés et réorganisés autour de l'idée de gestion axée sur les résultats, qui permettrait d'assurer le suivi des projets et d'évaluer les résultats ainsi que les retombées et la viabilité de ces projets.

Disposant de ressources limitées tout en étant doté d'un mandat très vaste, UNIFEM doit en permanence concevoir des stratégies en vue de mobiliser des ressources et saisir les occasions qui se présentent dans ce domaine. Il doit constamment se demander si les activités qu'il entreprend peuvent contribuer à résoudre les principaux problèmes structurels qui ont une incidence négative sur la vie des femmes. Concrètement, cela signifie que les projets qui appuient les petites organisations ou les petits groupes de femmes ne doivent être entrepris que s'ils aident à concevoir et à diffuser des approches et des moyens pouvant être appliqués à des groupes plus importants et à des problèmes fondamentaux. Parfois, les projets d'UNIFEM peuvent et doivent s'attaquer directement à des problèmes importants nécessitant une action des pouvoirs publics et une volonté politique – et le font effectivement. D'autres fois, cependant, UNIFEM doit adopter une stratégie plus progressive et utiliser ses ressources pour mettre au point et expérimenter de nouvelles idées susceptibles d'être reprises ailleurs; proposer des solutions et des méthodes qui se sont révélées utiles dans d'autres

circonstances; doter les institutions compétentes de la capacité nécessaire; ou simplement appeler l'attention sur des problèmes fondamentaux. Dans certains cas, la stratégie doit être plus indirecte encore, comme cela a été le cas à Cuba où un petit projet d'activités génératrices de revenus a donné à UNIFEM l'occasion d'établir des relations de confiance avec de nombreux responsables gouvernementaux au sujet d'une multitude de questions plus générales relevant de l'action gouvernementale. UNIFEM a su utiliser ces différentes stratégies en fonction de chaque situation, et son action doit être jugée selon un critère rigoureux, à savoir : peut-on raisonnablement espérer qu'avec les ressources limitées qu'il investit, UNIFEM est capable de provoquer d'importants changements, que ce soit au plan national ou au plan international?

Les nouvelles propositions de financement d'UNIFEM doivent être analysées dans une perspective stratégique, en tenant compte non seulement de l'intérêt que présentent les activités proposées pour les bénéficiaires directs mais aussi des répercussions que le projet peut avoir sur la solution des problèmes et la satisfaction des besoins plus vastes mentionnés plus haut. Chaque fois qu'il le peut, UNIFEM doit poursuivre l'étude de la viabilité de ces stratégies en vérifiant que les projets pilotes et expérimentaux sont reproduits et que les activités d'amélioration des politiques et de renforcement des institutions débouchent réellement sur une prise en compte accrue des problèmes des femmes dans les instances nationales et internationales.

Il sera parfois nécessaire d'effectuer ce type de vérification de façon relativement formelle, mais même lorsque ce ne sera pas le cas, UNIFEM devra encourager son personnel de programme à examiner de façon critique les retombées des activités entreprises et à rassembler toutes les informations susceptibles de montrer l'intérêt et l'impact des stratégies appliquées.

UNIFEM devrait inclure les présentes observations dans ses critères de sélection des projets et les diffuser, avec les autres critères de sélection, aux entités susceptibles de lui demander une assistance.

8. UNIFEM devrait continuer de rassembler et de diffuser des informations tant sur ses propres expériences que sur celles des femmes, afin d'établir le lien entre le niveau micro-économique et le niveau macro-économique et encourager l'échange de données d'expérience entre les régions.

Comme on l'a mentionné dans la Recommandation 1, UNIFEM a accumulé une somme d'expériences relatives aux activités et projets en faveur des femmes, conçus par elles et auxquelles elles participent. Ces expériences, tant positives que négatives, peuvent être utiles au personnel d'UNIFEM et aux groupes de femmes dans différents pays, ainsi qu'aux agents de coordination pour les questions intéressant les femmes à l'Organisation des Nations Unies et dans d'autres organismes internationaux. Elles peuvent également aider les dirigeants à comprendre les liens de cause à effet qui peuvent exister entre certaines mesures et leur incidence sur une catégorie de personnes et, par contrecoup, sur l'ensemble de la population.

9. UNIFEM devrait continuer de faire part de son expérience et de sa compétence technique dans les conférences et instances internationales, car son action a eu une incidence notable sur les décisions prises aux niveaux international et national en vue de répondre aux besoins et aux préoccupations des femmes.

L'évaluation a mis en lumière un autre domaine dans lequel UNIFEM a accompli un travail remarquable - le rôle qu'il joue dans les conférences et instances internationales, en particulier celles organisées sous l'égide de l'ONU. Contrairement à une théorie assez courante selon laquelle les conférences des Nations Unies constituent un gaspillage de ressources, l'équipe d'évaluation estime qu'elles jouent un rôle important en favorisant le dialogue et la collaboration entre les organismes internationaux, les pouvoirs publics nationaux et locaux et la société civile, en particulier à l'occasion des activités de préparation et de suivi. Quant à lui, UNIFEM s'est employé à rendre plus visibles les problèmes et les préoccupations des femmes, à faire progresser leur statut socio-économique et à obtenir des institutions qu'elles allouent des ressources et mettent au point des stratégies pour satisfaire les besoins des femmes. Les conférences internationales permettent également aux organisations locales et à leurs membres de tous les secteurs de la société de sortir de l'ombre pour devenir des protagonistes sur la scène internationale, de mettre en commun leurs expériences et de créer et de renforcer leurs réseaux.

10. UNIFEM doit trouver des mécanismes permettant de mobiliser les ressources financières du PNUD au profit des femmes, notamment en devenant un de ses agents d'exécution.

À ce jour, UNIFEM n'a guère su mobiliser les ressources du PNUD ou influencer sur ses programmes. Lorsqu'il a récemment demandé une aide financière pour ses programmes, UNIFEM n'a réussi à obtenir qu'un financement dérisoire de la part du PNUD. Par ailleurs, on estime que le PNUD ne consacre actuellement que 2 % de ses ressources aux programmes axés sur la satisfaction des besoins des femmes et répondant à leurs préoccupations. En outre, le PNUD n'a que peu d'occasions - voire aucune - d'être en contact avec les organisations et réseaux de femmes qu'UNIFEM aide et soutient activement. À l'inverse, ces organisations et réseaux de femmes n'ont guère de possibilités - voire aucune - d'appeler l'attention des dirigeants et planificateurs du PNUD sur leurs besoins et préoccupations. Il convient de remédier à cette situation. Le Fonds et le PNUD doivent examiner les possibilités de coopérer et de joindre leurs ressources et leur expérience pour répondre aux besoins et aux préoccupations des femmes.

En outre, UNIFEM n'est pas agent d'exécution des programmes du PNUD; il devrait le devenir pour pouvoir accéder aux ressources de ce dernier. À l'heure actuelle, le PNUD ne peut pas transférer de fonds à UNIFEM car cela reviendrait à mélanger les ressources, ce qui est contraire au règlement financier et aux règles de gestion financière du PNUD. Pour devenir agent d'exécution, UNIFEM devra être habilité par le Bureau des finances et de l'administration et obtenir l'approbation du Conseil d'administration du PNUD.

11. Les organismes des Nations Unies, y compris le PNUD, devraient être encouragés à reconnaître la pertinence de l'expérience et des connaissances accumulées par UNIFEM et envisager de concevoir des mécanismes pour payer ses services lorsqu'ils sont requis.

L'équipe d'évaluation a estimé que la collaboration entre UNIFEM et les autres organismes était généralement fructueuse et résultait souvent de la disponibilité du personnel d'UNIFEM, notamment de ses conseillers en matière de programmes régionaux. UNIFEM joue souvent un important rôle de consultant auprès des autres organisations pour lesquelles il formule des observations sur des documents importants, examine des projets, assure le service ou la présidence de comités et fournit une assistance technique. Le temps consacré par le personnel d'UNIFEM à ces activités représente un manque à gagner puisqu'il est prélevé sur le temps nécessaire aux tâches administratives et techniques que requièrent ses propres programmes. UNIFEM et les autres organisations sont encouragés à examiner les moyens d'inclure la notion de réciprocité dans les activités de collaboration, compte notamment tenu du fait qu'UNIFEM a des ressources limitées par rapport à d'autres organismes.

À cet égard, UNIFEM cherche actuellement les moyens d'obtenir les ressources supplémentaires dont elle a besoin pour fournir aux coordonnateurs résidents du PNUD un appui technique en vue de la mise en oeuvre du Programme d'action de Beijing au niveau des pays. Le personnel d'UNIFEM joue actuellement ce rôle en Thaïlande, en Indonésie et au Zimbabwe, sans recevoir aucune aide financière du PNUD. Pour continuer à offrir ses services à d'autres pays, comme le Programme d'action le lui demande, UNIFEM devra recevoir des ressources supplémentaires, tant humaines que financières.

12. Le PNUD devrait imposer un niveau de financement adapté à chaque pays pour la mise en oeuvre du Programme d'action de Beijing et définir l'assistance technique et les conseils que devra fournir UNIFEM à cet effet.

En 1995, alors qu'UNIFEM risquait de connaître un déficit financier⁵, l'Administrateur du PNUD a adressé une communication à ses bureaux extérieurs par laquelle il demandait aux programmes de pays soit d'absorber les programmes de pays d'UNIFEM soit de leur verser des contributions. Aucun programme n'ayant été absorbé et les bureaux du PNUD n'ayant versé aucune contribution, et compte tenu du fait que le niveau de financement des programmes en faveur des femmes par le PNUD est extrêmement faible, se situant aux alentours de 2 %, il est impératif que le PNUD impose à ses bureaux extérieurs un niveau d'activités minimal, lié à un pourcentage des fonds au titre du programme de pays, pour assurer la mise en oeuvre du Programme d'action de Beijing. En outre, le PNUD devrait imposer la participation directe d'UNIFEM à ce processus, pour fournir l'assistance technique et les conseils nécessaires aux activités prescrites.

⁵ Le déficit financier potentiel était dû à une erreur dans le calcul de la réserve opérationnelle, qui a été corrigée, et à l'utilisation de mécanismes de financement partiel, qui ont été supprimés.

13. UNIFEM devrait résumer, publier et diffuser largement ses outils, approches et méthodes promotionnels.

UNIFEM semble avoir mis au point des outils, approches et méthodes de promotion de grande qualité, tels que sa publication extrêmement utile intitulée Mettre les femmes à l'ordre du jour. Ces outils, approches et méthodes devraient être adaptés et traduits afin d'être utilisés dans les différentes régions.

En outre, UNIFEM devrait créer une page d'accueil sur le Web pour ses outils, approches et méthodes promotionnels afin d'en élargir la distribution et de diffuser des informations actualisées à la minute aux organisations non gouvernementales du monde entier.

B. Recommandations concernant la structure et les outils opérationnels d'UNIFEM

14. UNIFEM devrait continuer à faire preuve de souplesse et à respecter le principe de la transparence dans ses procédures administratives pour mieux répondre aux besoins des femmes.

Comme il a été noté dans la Recommandation 1, les organisations de femmes interrogées au cours de l'évaluation ont indiqué dans leur immense majorité que si elles avaient connu un tel essor, c'est que les procédures administratives d'UNIFEM étaient très souples par rapport à celles d'autres organismes donateurs plus rigides et plus bureaucratiques. UNIFEM ne doit pas pour autant s'écarter des objectifs qu'il s'est fixés et doit, comme les entités qu'il finance, rendre compte des succès obtenus au vu de l'impact recherché et non pas seulement des activités mises en oeuvre.

15. Les moyens dont dispose UNIFEM devraient être sensiblement renforcés en matière d'effectifs et de ressources humaines.

Le personnel d'UNIFEM possède déjà les qualifications, les compétences techniques et l'expérience qu'exigent les programmes que le Fonds exécute dans le monde entier. Il reste que ces effectifs sont beaucoup trop modestes au vu de la tâche à accomplir. Les réductions d'effectifs récemment opérées par UNIFEM en application de la recommandation du Conseil d'administration qui prévoyait le gel de huit postes d'ici à 1997, si elles ont contribué à la baisse nécessaire des coûts administratifs, se sont également accompagnées d'une restructuration qui n'est pas conforme à la mission et au mandat du Fonds (voir Recommandation 18). En outre, ces réductions d'effectifs ont excessivement alourdi les tâches qui incombent au personnel demeuré en poste, puisque la mise en oeuvre du Programme d'action de Beijing a accru le volume de travail effectif d'UNIFEM.

Il est recommandé de rétablir les huit postes gelés et d'affecter à UNIFEM des ressources humaines supplémentaires pour lui permettre d'apporter sa contribution et son concours à l'exécution du Programme d'action dans tous les pays du monde.

16. UNIFEM devrait accroître le nombre de ses conseillers régionaux en matière de programme.

UNIFEM ne compte actuellement que 10 conseillers régionaux en matière de programme qui sont censés opérer dans 65 pays : par exemple, le conseiller du Sénégal doit en principe s'occuper de 25 pays et celui du Zimbabwe de 23 pays. Le grave déséquilibre existant entre le temps dont disposent ces conseillers et la charge de travail qui leur est confiée aboutit inévitablement à la concentration des programmes et des activités dans leur pays de résidence. UNIFEM doit accroître sensiblement le nombre de ces conseillers régionaux afin d'étendre et de renforcer sa couverture régionale. C'est indispensable pour qu'il joue son rôle de catalyseur et constitue pour le PNUD et d'autres organismes d'aide au développement une ressource importante dans la mise en oeuvre du Programme d'action de Beijing.

17. UNIFEM devrait renforcer et multiplier les programmes de formation qu'il offre annuellement aux agents de coordination pour la participation des femmes au développement au sein du PNUD et d'autres organismes d'aide au développement des Nations Unies.

Une certaine confusion semble régner quant aux entités responsables de la formation des agents de coordination du PNUD pour la participation des femmes au développement dans le domaine de la planification d'un développement non sexiste. Les agents de coordination du PNUD pour la participation des femmes au développement interrogés ont fréquemment fait savoir qu'ils n'avaient pas ou peu reçu de formation et qu'ils connaissaient mal les stratégies, les priorités, les mécanismes et les procédures d'UNIFEM. Il est recommandé qu'UNIFEM dispense à tous ces agents de coordination dans le monde entier une formation à la planification d'un développement non sexiste et aux méthodes, mécanismes, procédures et ressources d'UNIFEM. Le Fonds ne disposant que de modestes crédits et le personnel concerné étant employé par le PNUD, il est également recommandé que le PNUD rétribue UNIFEM pour la mise en place de cette formation.

18. La structure organisationnelle d'UNIFEM devrait être revue de manière à favoriser la collaboration et la communication inter et intrarégionales et à faciliter la répartition des tâches et le respect du principe de la transparence.

Au moment où l'évaluation a été réalisée, UNIFEM s'articulait autour d'une structure géographique, qui convenait mieux à ses clients dans la mesure où la répartition géographique des responsabilités et des points de contact allait de soi; cette structure permettait aussi aux services compétents de s'adapter et de faire face aux préoccupations régionales dans les diverses aires géographiques et de décentraliser la prise de décisions. En revanche, ce mode d'organisation avait pour défaut de mettre l'accent sur la coordination horizontale avec une région au lieu d'établir des liens entre régions par domaine d'activité.

Pour essayer de combler les lacunes que présentait sa structure géographique, et parce qu'il était forcé de supprimer 28 % de ses postes (soit 8 sur 29) en application de la recommandation du Conseil d'administration du PNUD, tout en s'efforçant dans le même temps d'exécuter le double programme de promotion politique et économique des femmes dont il avait été chargé dans le

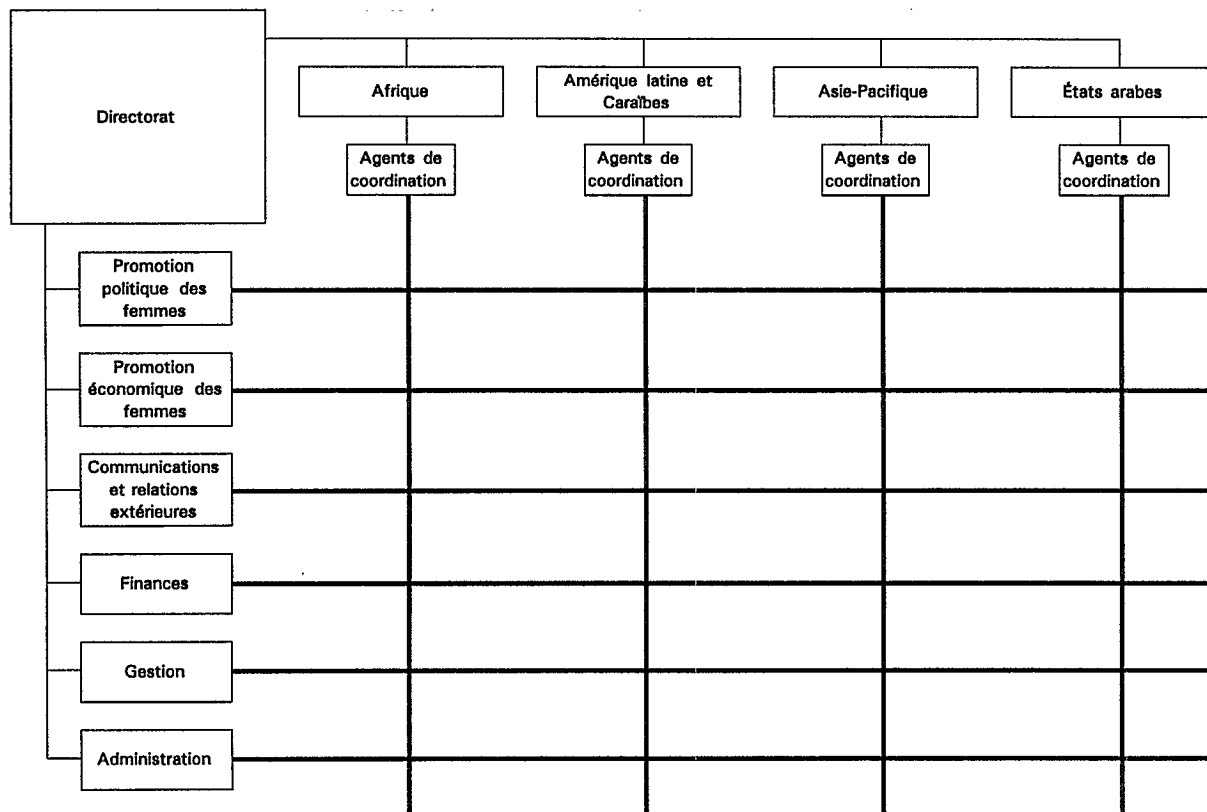
prolongement du Programme d'action de Beijing, le Fonds a décidé d'adopter une structure fonctionnelle en février 1996. Cette structure est particulièrement bien adaptée aux organisations qui opèrent dans des environnements stables, sans trop d'aléas conjoncturels et qui emploient des techniques courantes – les activités mises en oeuvre et les techniques utilisées ayant pour objet de transformer des entrées à caractère organique (effectifs et ressources) en produits (résultats de projets). Le Fonds opérant dans un cadre très instable et souvent imprévisible et utilisant des techniques qui de par leur nature même (novatrices, catalytiques, expérimentales) ne peuvent pas être qualifiées de courantes, la structure fonctionnelle semble peu lui convenir.

Il est recommandé qu'UNIFEM adopte plutôt une structure matricielle, car c'est un modèle qui convient mieux aux organismes qui, comme lui, opèrent dans un cadre très variable, font appel à des techniques innovatrices et interdépendantes et recherchent à la fois la création de produits novateurs et la spécialisation technique. La structure matricielle offre l'avantage d'assurer la coordination nécessaire pour satisfaire au double impératif imposé par l'environnement de travail (innovation et spécialisation); de permettre une certaine souplesse dans la répartition des ressources humaines par grand axe fonctionnel (politique et économique) et d'une région géographique à l'autre; d'aider à la prise de décisions dans des situations complexes et de permettre de changer fréquemment de cap si la conjoncture varie; enfin, d'offrir des possibilités de formation professionnelles sur les plans technique et géographique. Par contre, la structure matricielle a plusieurs défauts qu'il faut apprendre à gérer : les agents sont soumis à deux instances de contrôle au lieu d'une, ce qui peut être source de mécontentement et de confusion; ils doivent avoir le sens des relations humaines et suivre une formation prolongée; c'est un mode d'organisation qui exige du temps car il faut souvent se réunir, notamment pour régler les différends; enfin, le système ne peut fonctionner que si le personnel concerné en comprend le principe et noue des relations de travail de type collégial plutôt que vertical.

Afin de remédier aux faiblesses inhérentes à cette structure matricielle, il est également recommandé que tous les agents d'UNIFEM soient formés à la gestion et aux relations humaines, qu'il s'agisse d'user de son influence ou d'élaborer un modèle de comportement pour le règlement des conflits.

Figure ES-5

Structure matricielle



19. Les locaux, le matériel et les logiciels informatiques d'UNIFEM devraient être entièrement modernisés.

Le personnel d'UNIFEM travaille actuellement à l'aide de systèmes obsolètes, en particulier dans le domaine de la gestion de bases de données, ce qui réduit ses capacités à organiser, analyser et diffuser l'information. Il est recommandé que des crédits soient alloués à l'achat du matériel et des logiciels nécessaires à l'installation d'un système informatique de pointe, sous Windows, pour chacun des membres du personnel du Fonds. Le budget alloué devra permettre à ce dernier de se doter d'un agent supplémentaire qui remplira les fonctions de responsable des systèmes informatiques à plein temps.

En outre, il faudra agrandir les locaux à usage de bureaux réservés à UNIFEM, ainsi que ses archives, qui ne répondent plus à ses besoins actuels, et il faudra prévoir de nouveaux bureaux et salles de réunion au siège. Il est également recommandé qu'UNIFEM soit doté d'un local à archives équipé des étagères et des fichiers nécessaires, car les locaux actuels sont peu pratiques et le matériel encombrant, ce qui est source de désordre et de désorganisation.

20. UNIFEM devrait instituer un système d'information de gestion (SIG) qui permette de suivre tous les programmes, projets et activités depuis la conception jusqu'à l'achèvement des travaux.

Si les archives d'UNIFEM sont exploitables pour la gestion de projets à l'échelle des employés ou des sections, les éléments d'information qu'elles contiennent ne circulent pas facilement dans l'ensemble de l'organisation. Il est recommandé au Fonds d'instituer une base de données exhaustive de type SIG qui permette de rechercher et de suivre chaque projet par domaine d'activité et par région et donne des renseignements sur les objectifs, les réussites, les résultats et l'impact des projets ainsi que sur les crédits approuvés et le montant des dépenses effectives (voir Recommandations 3 et 7).

En outre, il est recommandé que le Fonds suive la trajectoire de toutes les ressources allouées aux projets et activités, notamment des financements et contributions extérieurs supplémentaires, quel que soit le moyen par lequel ces derniers ont pu être obtenus, afin de pouvoir établir, pièces à l'appui, l'efficacité avec laquelle il remplit sa fonction d'intermédiaire et parvient à multiplier les ressources. À l'heure actuelle, le Fonds ne garde trace dans ses archives que de ce qu'il désigne sous le nom de contributions au titre de la participation aux coûts des projets. Le Fonds ne suit pas systématiquement le mouvement des fonds extérieurs supplémentaires ou des crédits fournis par les gouvernements ou d'autres donateurs au titre des activités et projets de suivi, pas plus que les contributions en nature, de sorte qu'il lui est difficile de prouver son efficacité d'intermédiaire ou de quantifier ou d'évaluer d'une manière ou d'une autre sa capacité à faire fructifier les ressources.
