

ÉVALUATION CONJOINTE

PROGRAMME CONJOINT UNFPA-UNICEF SUR LES
MUTILATIONS GÉNITALES FÉMININES/EXCISION:
ACCÉLÉRER LE CHANGEMENT
2008-2012



En 2012-2013, une évaluation du programme conjoint UNFPA-UNICEF sur les mutilations génitales féminines/excision (MGF/E), alors dans sa cinquième année de mise en œuvre, a été entreprise. L'évaluation conjointe a été menée par Universalia sous la supervision du groupe de gestion de l'évaluation, composé par des évaluateurs des services d'évaluation de l'UNFPA et de l'UNICEF.

But et portée de l'évaluation

Le but de cette évaluation conjointe du programme conjoint du Fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA) et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), intitulé « Programme Conjoint UNFPA-UNICEF sur les mutilations génitales féminines/excision: accélérer le changement », est d'évaluer la mesure et les circonstances dans lesquelles le programme conjoint UNFPA-UNICEF a contribué à accélérer l'abandon des MGF/E dans les pays du programme au cours des cinq dernières années.

Cette évaluation se veut non seulement un instrument de redevabilité pour les pays du programme, les donateurs et les autres parties prenantes, mais aussi une occasion de tirer des enseignements. Dans cet esprit, l'évaluation servira à orienter le travail de l'UNFPA et de l'UNICEF sur la question des MGF/E.

L'évaluation couvre les années 2008-2012, mais utilise aussi, lorsque cela s'avère pertinent, l'information relative au premier trimestre de 2013. Elle aborde les quatre niveaux du programme (global, national, régional et communautaire) et leurs interrelations.

Contexte de l'évaluation

En 2007, l'UNFPA et l'UNICEF ont lancé ce programme conjoint avec pour objectif d'aider à réduire de 40 % la pratique des mutilations génitales féminines chez les jeunes filles de zéro à quinze ans et d'éliminer les MGF/E dans au moins un pays d'ici 2012. Le programme conjoint UNFPA-UNICEF est le principal instrument par lequel les Nations Unies promeuvent l'accélération de l'abandon des MGF/E.

La durée du programme conjoint devait être de cinq ans (2008-2012) mais, en 2011, le programme a été prolongé d'une année, jusqu'en 2013. Alors que le



budget estimé à l'origine s'élevait à 44 millions de dollars (Dollars É.-U.) (comme l'indique la proposition de financement de 2007), l'estimation la plus récente (juin 2013) du budget pour les six ans du programme est de 37 millions de dollars (Dollars É.-U.) seulement.

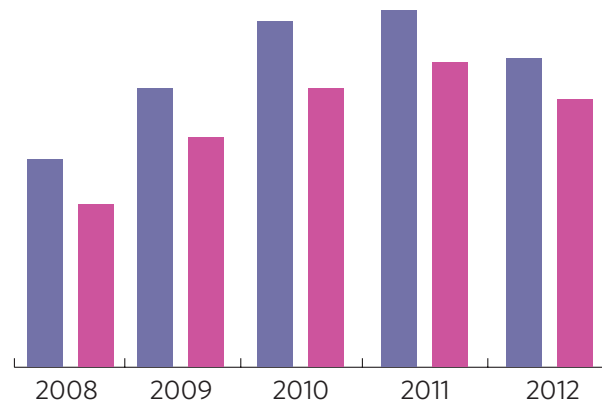
Cet écart budgétaire est la cause de la participation de 15 pays au lieu des 17 initialement prévus, comme le montre le tableau ci-dessous.

Date d'entrée au programme	Pays
2008	Djibouti, Égypte, Éthiopie, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Sénégal et Soudan
2009	Burkina Faso, Gambie, Ouganda et Somalie
2011	Érythrée, Mali et Mauritanie

Les budgets et les dépenses annuelles du programme conjoint pour la période 2008-2012 sont détaillés ci-dessous.

Année	Budget (Dollars É.-U.)	Dépenses (Dollars É.-U.)
2008	3 692 497	2 436 875
2009	5 565 974	4 209 029
2010	7 322 679	5 559 831
2011	7 631 055	6 233 475
2012	6 351 131	5 220 715
Total	30 563 336	23 659 925

Budgets et dépenses annuels du programme conjoint 2008-2012

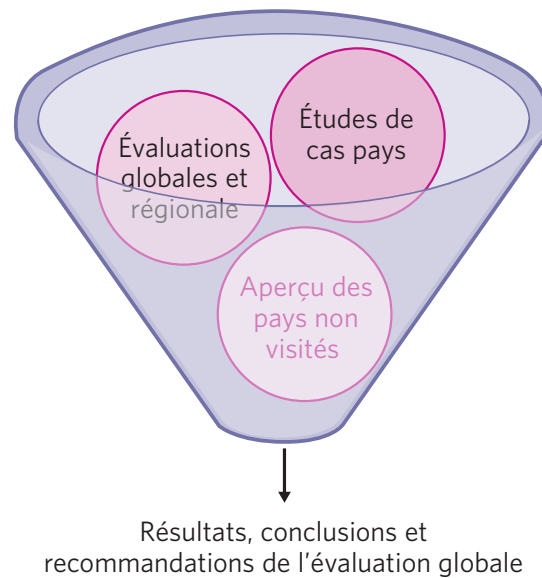


Processus et méthodologie de l'évaluation

L'approche globale de cette évaluation est axée sur l'utilisation, et prend en compte les questions de genre, de droits de la personne et de particularités culturelles. L'évaluation repose sur des méthodes mixtes de collecte de données et d'analyse.

Se basant sur les termes de référence de l'évaluation, l'équipe d'évaluation a élaboré sept questions d'évaluation destinées à orienter la collecte de données, l'analyse de celles-ci et la rédaction du rapport. Les questions couvraient cinq critères d'évaluation : pertinence et conception du programme, efficacité, efficience, durabilité, coordination entre l'UNFPA et l'UNICEF (y compris la gestion conjointe du programme). Des sous-questions et des indicateurs ont été développés pour chacune de ces questions.

Comme le montre le diagramme suivant, l'évaluation comportait **trois volets** qui, une fois réunis, ont fourni les données pour le rapport d'évaluation:



1) une évaluation **régionale et globale** se concentrant, pour l'ensemble du programme, sur la pertinence, la conception et la coordination, ainsi que sur les réalisations aux niveaux régional et global; (2) **quatre études de cas pays** (Kenya, Burkina Faso, Sénégal et Soudan), fournissant une information approfondie sur les effets du programme conjoint au niveau national; et (3) un **aperçu des 11 pays qui n'ont pas été visités** mais pour lesquels des données ont été rassemblées et analysées en se focalisant sur les thèmes et les questions communs.

Une base documentaire (documents primaires et secondaires du programme conjoint et toute documentation pertinente liée au sujet), des observations non-participatives lors des quatre visites sur le terrain, ainsi que des consultations avec une grande diversité d'intervenants aux niveaux global, régional et national ont constitué les **sources d'information-clé** de l'évaluation.

Les **méthodes de collecte de données** ont inclus la revue documentaire; des entretiens avec des intervenants clés; des groupes de discussion et de consultation au niveau communautaire; un sondage en ligne portant sur les éléments principaux du programme conjoint ; ainsi que des groupes de consultation avec les points focaux et les partenaires des 11 pays non visités du programme conjoint. Au total, l'équipe d'évaluation a consulté 1 472 personnes.

Institutions	Personnes consultées
UNFPA/UNICEF (sièges), bureaux régionaux, bureaux nationaux)	106
Agences de l'ONU et donateurs	22
Experts/Universitaires	4
Organisations non-gouvernementales internationales /Autres partenaires globaux	8
Représentants des gouvernements	62
Représentants au niveau sous-national	86
Organisations de la société civile et confessionnelle	168
Bénéficiaires (communautés)	1 016
Total	1 472

L'analyse et la synthèse des données ont été effectuées selon la matrice d'évaluation, et ont inclus des analyses descriptives, comparatives, quantitatives et de contenu. Chaque volet de l'évaluation a servi à « porter un éclairage sur » les différents niveaux tout en contribuant à l'ensemble des résultats, conclusions et recommandations de l'évaluation. Pour mesurer jusqu'à quel point le programme conjoint a contribué aux résultats attendus, l'équipe d'évaluation a eu recours à deux types d'analyse complémentaire: (i) une analyse des progrès du programme conjoint comparés aux résultats envisagés, progrès mesurés par les indicateurs identifiés par le cadre logique du programme conjoint; et (ii) des éléments d'une analyse de contribution utilisant une approche basée sur la théorie du changement.

L'équipe d'évaluation a utilisé la triangulation des sources et des méthodes de collecte de données afin de s'assurer de la validité des informations et des données et à augmenter la qualité et la crédibilité des résultats et des conclusions de l'évaluation.

Résultats

Le programme conjoint s'est aligné sur les engagements nationaux et internationaux pris par les gouvernements des pays participant au programme sur la question des MGF/E et, à des degrés divers, sur

les programmes de pays de l'UNFPA et de l'UNICEF, de même que sur les priorités d'autres partenaires de développement.

La conception du programme conjoint a révélé d'importants points forts, dont l'accent mis sur une approche des MGF/E holistique et sensible aux différences culturelles et la volonté de traiter simultanément la question aux niveaux global, national et local. Toutefois, l'objectif principal qui était d'éradiquer les MGF/E dans au moins un pays d'ici 2012 et de contribuer à une diminution de 40 % de leur prévalence parmi les jeunes filles de zéro à quinze ans en cinq ans, n'était pas réaliste. En sus, l'UNFPA et l'UNICEF n'ont pas pleinement opérationnalisé l'aspect régional envisagé par le programme conjoint.

Les questions transversales des droits de la personne, de l'égalité hommes-femmes, de sensibilité culturelle et d'équité, bien que reflétées dans la conception et la mise en œuvre du programme, n'apparaissent pas aussi clairement dans les outils et produits de suivi et de l'établissement des rapports.

Les données disponibles étayent plusieurs des hypothèses-clés de la théorie du changement qui sous-tendent le programme conjoint. Toutefois, les données recueillies ne permettent pas de valider toutes les étapes du processus de progression vers le changement incluses dans cette théorie du changement. Cela concerne particulièrement la transition présumée du changement des normes sociales liées aux MGF/E vers des changements visibles dans les comportements individuels et collectifs et, éventuellement, vers des changements dans la prévalence des MGF/E.

Dans l'ensemble, la contribution du programme aux résultats envisagés s'avère positive. Des progrès ont été enregistrés, bien qu'à des degrés divers, vers l'atteinte des objectifs formulés dans le cadre logique du programme conjoint; dans chaque pays participant au programme, le programme conjoint a contribué à renforcer le climat national en faveur de l'abandon des MGF/E, en aidant notamment à consolider les cadres juridiques et politiques pertinents aux niveaux national et régional et en renforçant la capacité des acteurs clés, par exemple en coordonnant leurs efforts.

Le programme conjoint a contribué à affermir, au niveau local, l'engagement en faveur de l'abandon des pratiques de MGF/E, comme le montre l'augmentation des engagements publics pris par les dirigeants et les membres de communautés, ainsi que des changements (auto-déclarés) dans les comportements individuels. Cela dit, le programme n'a pas contribué de manière significative à renforcer la dynamique régionale pour l'abandon des MGF/E et n'a apporté que de modestes contributions au renforcement de l'élaboration et de l'utilisation de données fiables au niveau national.

Grâce à ses réalisations, le programme conjoint a pu progresser de manière significative vers ses deux objectifs intermédiaires: le changement (en cours) des normes sociales en faveur de l'abandon des MGF/E aux niveaux national et communautaire (résultat 1) dû à la contribution du programme conjoint dans la modification du discours public sur la pratique des MGF/E dans tous les pays du programme; et un changement positif dans le mouvement global en faveur de l'abandon des MGF/E (résultat 2) qui s'est opéré comme en témoigne, entre autres, la résolution relative aux MGF/E adoptée en 2012 à laquelle le programme conjoint a contribué par le biais d'activités de plaidoyer fondées sur des données factuelles, le dialogue sur les politiques et l'assistance technique.

Bien que le programme conjoint n'ait pas atteint son ambitieux objectif principal, les données de l'évaluation montrent qu'il a positivement contribué à amorcer un processus de changement aux niveaux global, national et communautaire.

Dans tous les pays du programme, les interventions ont reflété les principes centraux au cœur de l'approche globale du programme conjoint. Lors de la mise en œuvre de cette approche, les deux agences et leurs partenaires ont déployé des stratégies semblables dans les pays participants, tout en adaptant leur approche aux exigences dictées par les contextes nationaux et/ou communautaires. Cependant, les données générées jusqu'à présent par le programme ne fournissent que peu d'informations sur les facteurs particuliers qui déterminent si et comment les (combinaisons de) stratégies identifiées facilitent les changements comportementaux. De même, les don-

nées disponibles ne permettent pas une comparaison systématique des diverses stratégies, y compris leur coût-avantage.

Le programme conjoint a permis de créer plusieurs conditions favorables qui devraient assurer la pérennité de ses réalisations au niveau global et, plus particulièrement, aux niveaux national et communautaire. Ces conditions comprennent une appropriation plus marquée de l'abandon des MGF/E au niveau national, une meilleure coordination entre les acteurs aux niveaux national et communautaire et une intégration de l'approche et des stratégies du programme conjoint dans les initiatives nationales. Cela dit, la pérennité de plusieurs résultats est menacée par un manque de ressources financières et techniques pour de nombreux acteurs aux niveaux national et communautaire et l'influence (grandissante dans certains pays) de groupes conservateurs qui prône la continuité de la pratique des MGF/E.

Le programme conjoint a accompli des efforts fructueux pour utiliser de manière efficiente et stratégique les ressources financières et humaines disponibles. Toutefois, parce qu'il a été impossible de prévoir la disponibilité des ressources, moins de pays que ceux prévus à l'origine ont pu participer au programme conjoint. Le cycle de planification budgétaire a aussi freiné le travail du programme conjoint et de ses partenaires (par exemple, il ne leur a pas permis de s'engager dans la mise en œuvre du programme de manière systématique et à long terme), et il a aussi négativement affecté, selon la perception de l'UNICEF, de l'UNFPA et de leurs partenaires, la clarté des allocations budgétaires. L'évaluation a aussi relevé certaines frustrations du personnel et des partenaires de l'UNFPA et de l'UNICEF, dont les attentes budgétaires étaient davantage liées à l'ambitieux objectif principal plutôt qu'à la nature catalytique voulue du programme.

Grâce à sa structure conjointe, le programme conjoint a profité des forces, réputations et réseaux complémentaires des deux agences. Bien qu'ayant noté quelques points à améliorer, l'évaluation a estimé que la coordination entre l'UNFPA et l'UNICEF était adéquate au niveau global et au niveau national (bien qu'à des degrés divers).

La gestion du programme conjoint de l'UNFPA et de l'UNICEF, qui inclut des éléments de gestion commune et des éléments de gestion séparée, aussi bien à leur siège respectif que dans les pays du programme, a contribué à une utilisation efficiente et stratégique des ressources disponibles. L'équipe de coordination des sièges a fourni un soutien et des conseils précieux aux pays, notamment lorsqu'il s'agissait de renforcer de manière continue les mécanismes de suivi et de l'établissement des rapports du programme conjoint. Bien qu'informés des activités et des progrès du programme conjoint, les bureaux régionaux de l'UNFPA et de l'UNICEF n'ont pas joué un rôle actif dans sa gestion.

Conclusions

Le programme conjoint a été mené en lien avec les engagements nationaux et internationaux sur les MGF/E et les priorités nationales. De plus, le programme a répondu à des besoins existants au niveau national de même qu'aux priorités de l'UNFPA, de l'UNICEF et des autres partenaires de développement aux niveaux global et national. Bien que son approche et ses stratégies aient été appropriées quant aux changements que le programme conjoint cherchait à encourager, son objectif principal, à atteindre dans un temps prescrit, était trop ambitieux.

Le programme conjoint a aidé à étendre ou à accélérer les processus de changements en faveur de l'abandon des MGF/E qui existaient déjà aux niveaux national, régional et communautaire et a contribué au renforcement de l'élan pour le changement au niveau global. Certaines des réalisations du programme conjoint (tels que les cadres juridiques, les mécanismes de coordination et l'accès aux services) pourront être poursuivis sans soutien additionnel, mais des efforts supplémentaires seront nécessaires, surtout aux niveaux national et communautaire, pour transformer les changements potentiels en changements de comportement et de pratiques (collectives) tangibles.

La mise en œuvre du programme conjoint a reflété les hypothèses théoriques sur lesquelles il était basé. Cependant, des lacunes demeurent

dans les connaissances et les données concernant la transition du changement des normes sociales liées aux MGF/E vers des changements visibles dans les comportements individuels et collectifs et, éventuellement, vers des changements dans la prévalence des MGF/E. Des collectes de données et des analyses supplémentaires, à plus long terme, sont nécessaires pour fournir une information solide sur les divers facteurs qui déterminent l'efficience et le coût-avantage des différentes stratégies et de leurs combinaisons.

Les ressources financières et humaines disponibles étaient adéquates compte tenu de la nature catalytique envisagée du programme conjoint mais insuffisantes au vu des besoins et attentes de ses partenaires. L'utilisation efficace et efficiente de ces ressources a été aussi négativement affectée par la disponibilité de financement, toujours imprévisible.

La coordination des efforts entre l'UNFPA et l'UNICEF a contribué à la mise en œuvre réussie du programme conjoint. Bien que les mécanismes de coordination aient entraîné des coûts de transaction, ceux-ci ont été contrebalancés par les avantages et la valeur ajoutée qu'a offert la structure du programme conjoint.

La gestion du programme conjoint tant au niveau du siège des deux agences qu'au niveau des pays du programme a été adéquate et a contribué à la bonne utilisation des ressources disponibles. Toutefois, le cycle annuel de planification, de budgétisation et de l'établissement des rapports n'a pas permis de pleinement utiliser les ressources de manière efficace et efficiente.

Les expériences tirées du programme conjoint peuvent, potentiellement, orienter toute future programmation de l'UNFPA et de l'UNICEF liée à la question des MGF/E grâce, notamment, aux leçons apprises lors de la mise en œuvre conjointe d'un projet multinational, des informations obtenues, des questions soulevées et des lacunes relevées dans les données et la connaissance pour imprimer une perspective de normes sociales à la programmation des MGF/E.

Recommandations

De manière à entretenir l'élan en faveur de l'abandon des MGF/E auquel le programme conjoint a contribué, l'UNFPA et l'UNICEF devraient envisager une deuxième phase du programme conjoint.

Cette phase devrait comprendre des objectifs d'ensemble, des résultats attendus et des activités plus réalistes; elle devrait maintenir un focus thématique sur la question des MGF/E, de façon à assurer des ressources suffisantes au niveau des pays ; et elle devrait inclure le développement d'une série de critères précis pour la sélection des pays participants.

L'UNFPA et l'UNICEF, en collaboration avec leurs partenaires, devraient continuer à aider au renforcement de l'engagement et de la capacité des autorités aux niveaux central et décentralisé et à soutenir la consolidation des systèmes gouvernementaux en faveur de l'abandon des MGF/E. De plus, les deux agences devraient continuer à soutenir et collaborer avec les agents non gouvernementaux et les leaders d'opinion et ce, à tous les niveaux.

Afin d'assurer la pérennité des résultats et l'utilisation efficace des ressources, l'UNFPA et l'UNICEF devraient préserver la nature catalytique du programme dans sa seconde phase. En choisissant leurs partenaires de mise en œuvre, les deux agences devraient trouver un équilibre entre les avantages que peut procurer le travail avec des organisations importantes et déjà bien établies et le potentiel d'innovation et de diversification inhérente que des petits acteurs ou des acteurs émergents ne peuvent manquer d'apporter.

Les deux agences devraient également expliquer au personnel des bureaux pays et à leurs partenaires, les répercussions de la nature catalytique du programme conjoint sur les ressources, la planification, la mise en œuvre, le suivi, l'établissement des rapports et l'évaluation du programme.

De manière à valider les hypothèses du programme concernant les avantages liés à une dynamique transfrontalière et transcommunautaire du changement, l'UNFPA et l'UNICEF devraient

opérationnaliser et tester ces hypothèses, élaborer des stratégies explicites disposant de ressources appropriées pour opérationnaliser ces aspects intercommunautaires et transfrontaliers et explorer et déterminer si et comment les bureaux pays de l'UNFPA et de l'UNICEF peuvent appuyer cet aspect régional du programme conjoint.

L'UNFPA et l'UNICEF devraient s'assurer que les volets liés aux MGF/E de leurs programmes de pays reflètent le consensus général actuel sur l'utilisation d'une approche holistique et sensible aux particularités culturelles vers l'abandon des MGF/E, telle que celle employée par le programme conjoint. Une approche holistique exige des efforts simultanés à plusieurs niveaux, sous différents angles et à travers de multiples réseaux. Il est peu probable que l'UNFPA et l'UNICEF puissent s'impliquer dans tous les aspects jugés pertinents pour faciliter un changement durable envers les MGF/E. Cependant, selon le contexte de chaque pays, elles devraient contribuer à s'assurer que tous ces aspects soient couverts par leurs partenaires. L'UNFPA et l'UNICEF devraient également continuer à soutenir les acteurs nationaux dans l'élaboration et/ou le maintien de mécanismes formels et informels de coordination du travail sur les MGF/E.

À la lumière des effets négatifs du cycle annuel de budgétisation sur la planification stratégique et opérationnelle à long terme et sur une compréhension claire des processus de prise de décision, l'UNFPA et l'UNICEF devraient encourager les donateurs actuels et potentiels qui sont intéressés à contribuer au travail effectué en faveur de l'abandon des MGF/E, à s'engager à un financement prévisible et à long terme du programme. Les deux agences devraient explorer si et comment elles pourraient intégrer un financement pluriannuel au cycle de l'établissement des rapports. Les rapports financiers pourraient continuer sur une base semi-annuelle alors que le compte rendu des progrès par rapport aux résultats attendus pourrait devenir annuel. Cela permettrait au personnel et aux partenaires de se concentrer davantage sur la collecte et l'analyse de données et conviendrait mieux à la nature lente des changements de comportement que le programme cherche à influencer.

L'évaluation a relevé plusieurs points à améliorer en ce qui concerne les systèmes et les outils, les capacités et les ressources disponibles pour le suivi et les rapports sur les progrès effectués vers les résultats attendus. Lors d'une seconde phase possible du programme conjoint, d'autres aspects devraient être pris en compte, ainsi que, s'il y a lieu, d'autres interventions programmatiques liées aux MGF/E chapeautées par les deux agences. Ces aspects devraient comprendre: (i) l'élaboration et l'utilisation d'une série d'indicateurs clairs, pertinents et précis pour mesurer les progrès vers les résultats attendus; (ii) le renforcement de la capacité de suivi et de l'établissement des rapports axés sur les résultats du personnel des bureaux de pays des deux agences et des partenaires de mise en œuvre; (iii) un temps suffisant pour permettre au personnel de procéder à la collecte de données et à une analyse et une synthèse régulière de l'information recueillie; (iv) l'appui aux systèmes nationaux pour un suivi et des rapports, plus systématiques et orientés vers le long terme, sur les résultats et les facteurs qui peuvent affecter les progrès vers l'abandon des MGF/E.

L'UNFPA et l'UNICEF devraient améliorer la coordination de leurs efforts autour de la question des MGF/E, en mettant plus particulièrement l'accent sur la valeur ajoutée du travail en commun. Au niveau global, les deux organisations devraient clarifier comment chacune d'entre elles devrait contribuer à mobiliser des ressources et identifier des moyens pour s'assurer de l'agrégation fiable des données financières émanant des systèmes de l'UNFPA et de l'UNICEF. Au niveau des pays, l'UNFPA et l'UNICEF devraient

examiner comment davantage institutionnaliser leurs partenariats afin de les rendre moins vulnérables aux changements de personnel, en impliquant régulièrement des gestionnaires expérimentés de programmes de pays pour planifier et communiquer les activités liées aux MGF/E ou en élaborant une courte liste de principes et de priorités par pays pour encourager à la collaboration autour de ce thème, par exemple. Un cadre de collaboration clair pour les responsables du suivi et de l'évaluation dans les pays du programme de l'UNFPA et de l'UNICEF devrait être créé, cadre qui pourrait inclure des attentes précises concernant les procédures de collecte de données et de l'établissement des rapports, et des tâches partagées tels le développement de la capacité des partenaires ou encore les visites de suivi. Au niveau régional, il faudrait préciser quel(s) rôle(s) les bureaux régionaux de l'UNFPA et de l'UNICEF peuvent et doivent remplir pour soutenir les efforts transfrontaliers de mise en œuvre des activités liées aux MGF/E.

Puisque plus d'informations seraient utiles pour les projets futurs sur les MGF/E, l'UNFPA et l'UNICEF devraient investir dans des recherches plus approfondies sur le changement des normes sociales et ses liens avec les changements de comportements individuels et collectifs. Les deux agences devraient également consolider et étendre leurs partenariats avec d'autres acteurs aux niveaux global et national afin de les encourager à investir dans la recherche sur le changement des normes sociales et poursuivre leurs efforts afin de rendre les systèmes gouvernementaux plus aptes à mesurer les changements dans la prévalence des MGF/E et les facteurs qui affectent ces changements.



Bureau de l'Évaluation



Bureau de l'Évaluation

Toute demande concernant ce rapport peut être adressée au: Bureau de l'évaluation, UNFPA, courrier électronique: evb@unfpa.org, ou au Bureau de l'évaluation de l'UNICEF, courrier électronique: evalhelp@unicef.org

La version intégrale du rapport d'évaluation est disponible sur le site Web du Bureau de l'évaluation de l'UNFPA à : <http://www.unfpa.org/public/home/about/Evaluation/EBIER> ou sur le site Web du Bureau de l'évaluation de l'UNICEF à : http://www.unicef.org/evaluation/index_70518.html