



ÉVALUATION CONJOINTE
PROGRAMME CONJOINT UNFPA-UNICEF SUR LES
MUTILATIONS GÉNITALES FÉMININES/EXCISION :
ACCÉLÉRER LE CHANGEMENT
2008-2012
ÉTUDE DE CAS DE PAYS :
SENEGAL



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 a été menée par Universalia sous la supervision du groupe de gestion de l'évaluation, composée par des évaluateurs des Bureaux de l'évaluation de l'UNFPA et de l'UNICEF.

But de l'évaluation et de l'étude de cas

En 2012-2013, une évaluation conjointe 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. Le but de cette étude est d'évaluer la mesure et les circonstances dans lesquelles le programme conjoint UNFPA-UNICEF a accéléré l'abandon des MGF/E dans les pays du programme au cours des cinq dernières années (2008-2012).

L'évaluation comprend quatre études de cas menées au Kenya, Burkina Faso, Sénégal et au Soudan. Le but des études de cas pays est de répondre aux questions d'évaluation en tenant compte des spécificités des contextes nationaux et locaux dans lesquels le programme a été mis en œuvre. Chaque étude de cas est conçue à la fois comme un document autonome et une contribution au rapport final de l'évaluation.

Le Sénégal a été sélectionné en tant que pays francophone d'Afrique de l'Ouest, participant au programme conjoint depuis 2008. Diverses interventions y ont été mises en œuvre dans le cadre du programme conjoint aux niveaux national et communautaire, dans un contexte marqué par le travail de l'Organisation Non Gouvernementale Tostan, dont la stratégie en faveur de l'abandon de l'excision à travers le développement communautaire a en

partie inspiré la conception générale du programme conjoint et a été utilisée comme modèle dans plusieurs autres pays participants.

Méthodologie

L'étude de cas repose sur des méthodes mixtes, mettant l'accent sur les approches participatives à la fois lors de la collecte de données et de l'analyse. L'équipe d'évaluation a utilisé une gamme variée de méthodes de collecte de données, y compris la revue documentaire, des entretiens au niveau national et décentralisé, les discussions de groupe et les observations au niveau communautaire.

Les données ainsi recueillies ont été analysées en utilisant l'analyse descriptive, l'analyse de contenu, et l'analyse de contribution.

Types de répondants	Nombre de personnes consultées
UNFPA/UNICEF	12
Gouvernement central	7
Gouvernement décentralisé	6
Organisations confessionnelles et de la société civile	10
Partenaires d'exécution	17
Bénéficiaires finaux	367
Total	419



L'étude de cas a été menée en trois étapes: i) préparation et planification, y compris les préparatifs logistiques pour la visite dans le pays et l'étude de documents; ii) collecte de données au Sénégal; et iii) analyse des données et rédaction du rapport de l'étude de cas de pays.

Constats

Le programme conjoint est éminemment pertinent au regard des besoins, priorités et engagements au Sénégal.

Au niveau du gouvernement, il répond à une volonté politique ferme et un cadre législatif correspondant. Au niveau local, il s'inscrit dans un mouvement de plusieurs années mené en particulier par l'ONG Tostan. Les interventions du programme conjoint sont alignées et intégrées dans les mandats respectifs de l'UNFPA et de l'UNICEF en termes de santé reproductive, de protection de l'enfance et de l'égalité des genres, et elles sont en harmonie avec le travail des autres partenaires techniques et financiers en matière de lutte contre les excisions au Sénégal.

Dans sa conception, le programme conjoint au Sénégal reflète les orientations du programme conjoint au niveau global.

Il est basé sur la théorie de la norme sociale et adopte une approche holistique fondée sur les droits humains, et sensible aux particularités culturelles. Il a aussi été stratégique et catalytique. Toutefois, le programme conjoint ne semble pas avoir suffisamment exploré la diversité des possibles partenaires d'exé-

cution présents au Sénégal. De même, son recours presque exclusif à Tostan et son approche communautaire présente le risque de perdre des opportunités d'innovation au niveau communautaire.

Le programme conjoint UNFPA-UNICEF a apporté des contributions claires et significatives au renforcement d'un environnement, au niveau national, propice à l'abandon des MGF/E.

En particulier, il a contribué: i) au renforcement du cadre institutionnel et politique national à travers le développement du second Plan d'action national pour l'abandon de la pratique de l'excision en 2010 et la mise en place du Comité technique national; ii) à la consolidation de la coordination des acteurs au niveau national en encourageant l'implication de diverses entités gouvernementales vers l'abandon des MGF/E; iii) à la vulgarisation de la loi n° 99-05 du 29 janvier 1999 interdisant la pratique des MGF/E auprès de tous les acteurs impliqués dans le travail contre les MGF/E; et iv) à une plus forte implication du Ministère de la santé sénégalais dans le mouvement pour l'abandon des MGF/E. Bien qu'avec des résultats plus limités, le programme conjoint a également contribué à la mise en place de comités de suivi aux niveaux régional et départemental.

Le programme conjoint a aussi permis une accélération et une expansion des activités déjà entreprises sur le terrain par des acteurs locaux, en particulier le programme de renforcement des capacités communautaires (PRCC) de Tostan.

Il a aussi soutenu l'implication des médias en langues locales et des autorités religieuses (en particulier musulmanes) dans le mouvement pour l'abandon des

MGF/E. Le programme conjoint a ainsi contribué à une large diffusion des connaissances concernant les effets négatifs de MGF/E ; à lever le tabou entourant la thématique des MGF/E ; et à l'accélération de la dynamique d'abandon des MGF/E grâce à la multiplication des déclarations publiques et autres initiatives de transmission de connaissances entre communautés. Néanmoins, la question de comment mesurer, documenter et assurer le suivi des changements sur le terrain se pose toujours.

Le programme conjoint a participé, quoi que de façon assez limitée et ponctuelle, au renforcement des dynamiques régionales pour l'abandon des MGF/E.

Le programme a contribué au renforcement des dynamiques régionales, par exemple à travers des ateliers régionaux d'échange sur la thématique, la production d'études et le soutien à des initiatives transfrontalières de sensibilisation.

La prise de conscience de nombreux acteurs, ainsi qu'un climat politique et un cadre institutionnel favorables à l'abandon des MGF/E au Sénégal constituent des points positifs en faveur de la durabilité des résultats du programme conjoint UNFPA-UNICEF. Cependant, de nombreux défis demeurent en ce qui concerne la pérennisation des résultats, en particulier en relation avec le suivi de la mise en œuvre des engagements pris par les communautés, l'accompagnement des acteurs au niveau local, et la mobilisation des ressources pour approfondir et étendre la dynamique d'abandon. Par ailleurs, des poches de résistance persistent et le Sénégal n'est pas à l'abri d'un retour en arrière, comme observé à Dakar entre 2005 et 2010.

L'UNFPA, l'UNICEF au Sénégal ont géré de façon efficiente les ressources mises à leur disposition par

le programme conjoint, à travers une utilisation catalytique visant à soutenir des actions existantes, et la complémentarité du programme conjoint avec les programmes pays de deux agences. Cela dit, l'efficience du programme conjoint n'est pas encore optimale.

En effet, il existe des insuffisances de nature administrative en ce qui concerne le cycle de planification et d'allocation des fonds, qui ont créé des retards dans la mise à disposition des fonds et des incertitudes pour les partenaires d'exécution par rapport à la prédictibilité du financement.

La gestion du programme conjoint UNFPA-UNICEF au Sénégal s'avère solide.

Au niveau international, l'appui technique du Secrétariat et les rencontres annuelles sont très appréciés des parties prenantes. Les seules limites concernent le niveau de participation des partenaires nationaux dans les mécanismes de coordination et d'échange. Au niveau national, le système de planification des interventions et de soumission de rapports est approprié. Cependant la prédominance d'un seul partenaire d'exécution constitue un obstacle au renforcement du rôle de potentiels partenaires. Le système de suivi constitue une autre faiblesse.

La coordination entre les deux agences constitue le point faible du programme conjoint UNFPA-UNICEF au Sénégal. En particulier, la concertation stratégique au niveau des bureaux-pays, surtout en ce qui concerne le dialogue politique avec le gouvernement, est largement insuffisante.

Cela se retrouve au niveau de la planification des interventions, de leur mise en œuvre et de la soumission des rapports. Les faiblesses de la coordination entre les deux agences limitent la valeur ajoutée potentielle de ce partenariat.



Conclusions

Conclusion 1 : Le programme conjoint a contribué à l'accélération du processus d'abandon des mutilations génitales féminines au Sénégal, grâce à la fois, à un meilleur positionnement politique et institutionnel de la thématique et à une dynamique accrue d'engagement communautaire.

En accord avec sa conception originelle, le programme conjoint au Sénégal s'est inscrit dans un cadre déjà existant dans le pays et a contribué, de manière catalytique, à accélérer les efforts en faveur de l'abandon de la pratique en soutenant le gouvernement et les acteurs non gouvernementaux dans ce schéma. Au niveau national/gouvernemental, le programme conjoint a contribué à l'élaboration du second Plan d'action national pour l'accélération de l'abandon de l'excision (2010-2015), et à la mise en place du comité technique national chargé de son suivi et de sa coordination. Cela a amené davantage d'acteurs gouvernementaux à être impliqués dans différents angles du mouvement vers l'abandon des MGF/E, faisant de la thématique un enjeu du gouvernement entier. Au niveau des communautés, le soutien apporté par le programme conjoint à Tostan, en tant que partenaire d'exécution privilégié, a permis de mettre en œuvre un nombre plus important de programmes de renforcement des capacités communautaires, touchant ainsi un nombre plus important de communautés. Cela a eu pour effet d'élever le niveau des connaissances des populations concernant les MGF/E et les droits des femmes et des filles, de lever le tabou relatif à cette pratique et d'engendrer des dynamiques de changement et d'engagement commu-

nautaire pour l'abandon de l'excision, comme démontré par le nombre croissant de déclarations publiques.

Conclusion 2 : La valeur ajoutée du programme conjoint se situe au niveau de la complémentarité des approches et domaines d'expertise de chacune des deux agences impliquées dans ce partenariat. Cependant, elle est mitigée par les limites de la coordination entre les deux agences et par des risques réels de divergence au niveau de la mise en œuvre.

L'UNICEF bénéficie d'une longue expérience en matière de normes sociales, tandis que l'UNFPA se distingue par son expertise concernant le domaine médical, avec une emphase particulière sur les droits des femmes et des filles. En travaillant ensemble, elles ont toutes deux contribué à la mise en œuvre de l'approche holistique préconisée par le programme conjoint pour aborder le problème des MGF/E. Un certain nombre de défis concernant la coordination et la gestion conjointe du programme en ont toutefois limité la valeur ajoutée potentielle. Une fois le plan de travail annuel finalisé, les deux agences travaillent en effet chacune de son côté, sans s'engager dans une vraie réflexion stratégique commune. Ce manque de concertation a parfois mené à des inefficiences et à l'exécution d'actions, par un des partenaires, allant à l'encontre des méthodes/recommandations d'un autre, minimisant ainsi la cohésion du programme conjoint.

Conclusion 3 : L'approche homogène du programme conjoint au Sénégal, largement basée sur l'expérience de Tostan, a certains avantages,

mais laisse peu d'espace pour l'innovation et la diversification.

En plus du Ministère de la femme, de l'enfant et de l'entrepreneuriat féminin, le partenaire d'exécution principal du programme conjoint au Sénégal est l'organisation non gouvernementale Tostan. Celle-ci a créé un programme de renforcement des capacités (le PRCC) qui connaît un succès notoire, en termes d'accroissement des connaissances des populations-cibles, de leur changement d'attitudes vis-à-vis des MGF/E et de leur volonté de s'engager publiquement pour leur abandon. Comme cette approche a déjà fait ses preuves (à tel point qu'elle est en cours de reproduction dans d'autres pays du sous-continent), le programme conjoint a eu tendance à en faire un modèle presque exclusif au Sénégal et ainsi, à ne privilégier qu'un seul partenaire d'exécution, au détriment d'autres approches et acteurs. Il n'y a pas eu de réelle opportunité de tester la validité d'autres approches et donc de démontrer si celles-ci auraient eu des résultats encore plus significatifs.

Conclusion 4 : Le programme conjoint, à travers ses partenaires d'exécution, obtient des résultats clairs vers l'abandon des MGF/E au Sénégal. La durabilité de ses acquis est cependant incertaine.

Des progrès incontestables ont été enregistrés vers l'abandon des MGF/E au Sénégal ces dernières années. Le nombre important de déclarations publiques, de la part des communautés à travers le pays, laisse penser que le Sénégal pourrait être libéré de cette pratique dans un avenir proche. Cependant, il existe encore plusieurs inquiétudes quant à la durabilité des résultats obtenus jusqu'à présent. En ce qui concerne le gouvernement, les défis se situent au niveau de la continuité de la volonté politique et de la mobilisation des ressources financières et humaines nécessaires à une mise en

œuvre efficace du Plan d'action national contre les MGF/E. Au niveau des communautés, la première préoccupation concerne le suivi des initiatives telles que les déclarations publiques ou l'instauration de comités de gestion communautaire. Le problème de l'obtention de données fiables et objectivement vérifiables se pose toujours, d'autant plus, face à une clandestinité accrue de la pratique. Enfin, il ne faut pas non plus sous-estimer les poches de résistance, notamment à cause de l'influence de certains chefs religieux et coutumiers, et la possibilité que certaines communautés recherchent un retour aux valeurs traditionnelles face à des mutations sociales et des difficultés économiques.

Recommandations

Recommandation 1 : Les mécanismes de coordination entre l'UNFPA et l'UNICEF, et entre les deux agences et les autorités sénégalaises et les partenaires d'exécution devraient être renforcés.

Cela se manifesterait à trois niveaux :

Entre l'UNFPA et l'UNICEF : Un renforcement du système de concertation entre les deux agences pourrait permettre une mise en œuvre plus coordonnée des activités sur le terrain et assurer ainsi une meilleure cohésion du message. Cela éviterait certaines divergences, voire une incompréhension de la part de certains partenaires. Il serait également bénéfique de développer un système commun de suivi et d'évaluation des activités du programme conjoint afin d'informer cet effort de concertation.

Entre les deux agences et les partenaires d'exécution : La mise en place d'un système renforcé



d'échanges entre toutes les parties prenantes du programme conjoint servirait à faire bon usage des bonnes pratiques et leçons apprises sur le terrain. Le renforcement des capacités des partenaires plus faibles, proposant de nouvelles approches potentielles, est également un aspect qui mériterait une attention plus soutenue.

Entre les deux agences et le gouvernement sénégalais : Le soutien du programme conjoint aux mécanismes institutionnels du gouvernement sénégalais devrait continuer. Des réserves ont été émises quant aux capacités financières et techniques de la Direction de la Famille de mettre en œuvre le Plan d'action national, ce qui suppose le besoin de, soit renforcer les compétences de celle-ci, soit consolider les partenariats avec d'autres organismes, comme par exemple le Ministère de la Justice, qui pourrait assumer un rôle plus important dans le mouvement vers l'abandon des MGF/E dans le pays.

Recommandation 2 : Afin de renforcer la durabilité des acquis du programme conjoint, il serait nécessaire d'assurer un meilleur suivi par les communautés ; renforcer les mécanismes de coordination, et d'accompagnement ; et créer des alliances stratégiques pour assurer la pérennisation des résultats obtenus.

La durabilité du programme conjoint au Sénégal se heurte à plusieurs défis. En premier lieu, la documentation des résultats au niveau des communautés devrait être améliorée afin d'obtenir une meilleure vision de ce qui a été fait et de ce qu'il reste à faire. Le programme conjoint doit se montrer particulière-

ment vigilant quant à la possibilité que la pratique devienne de plus en plus clandestine. Ensuite, un travail doit être fait au niveau des communautés pour assurer une meilleure appropriation des acquis et ainsi, un changement durable des normes sociales. L'initiative des comités de gestion communautaire nécessite un accompagnement soutenu et inscrit dans le temps, ainsi qu'une mobilisation de ressources adéquates. La mobilisation, voire l'augmentation, des ressources financières et techniques est également indispensable au niveau gouvernemental afin de maintenir dans le long terme les structures mises en place durant ces dernières années, notamment le comité technique national et les comités régionaux. Il faudrait pouvoir engager une réflexion stratégique sur des solutions innovantes pour combattre les poches de résistance.

Recommandation 3 : Le programme conjoint devrait analyser la pertinence de diversifier les approches et les partenaires à soutenir pour accélérer l'abandon des MGF/E au Sénégal.

La mise en œuvre du programme conjoint au Sénégal est caractérisée par la prédominance d'un seul partenaire d'exécution, Tostan, qui a inspiré la conception générale du programme non seulement dans le pays, mais également au niveau global. Il serait bénéfique de limiter cette prédominance en considérant l'intégration de nouvelles stratégies, impliquant de nouveaux acteurs. Cette ouverture permettrait d'explorer de nouveaux moyens d'accroître les résultats en termes de changement de comportement vis-à-vis de la pratique. Elle aiderait notamment à réfléchir de manière innovante sur la façon d'affronter les poches de résistance liées à la religion, à l'influence des émigrés et à

la persistance de certains détracteurs. Ceci pourrait passer par une consolidation des partenariats avec les chefs religieux et traditionnels, mais aussi les médias nationaux publics et privés. Il serait aussi pertinent de réfléchir au développement d'un modèle d'exécution qui puisse incorporer une stratégie transfrontalière, dans le cadre du modèle Tostan ou séparée. Il faudrait également réfléchir à instaurer un cadre de réflexion

et de concertation regroupant les acteurs pertinents (des quatre pays frontaliers (Guinée Conakry, Guinée Bissau, Mali et Mauritanie) dans une perspective de coordination et de synergie transfrontalières. Enfin, intégrer les perspectives d'autres agences travaillant sur la thématique, en particulier l'OMS et ONU Femmes, serait aussi une initiative valant la peine d'être considérée.



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 : UNFPA - <http://www.unfpa.org/public/home/about/Evaluation/EBIER> ou sur le site Web du Bureau de l'évaluation de l'UNICEF http://www.unicef.org/evaluation/index_70518.html