

# ÉVALUATION CONJOINTE

## Programme conjoint UNFPA-UNICEF sur les mutilations génitales féminines/excision: accélérer le changement

2008 – 2012

### ÉTUDE DE CAS DE PAYS: SOUDAN

*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.*

#### Résumé

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

En 2012-2013, une évaluation 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, alors dans sa cinquième année de mise en œuvre, a été entreprise. Le but de cette étude était d'évaluer la mesure dans laquelle et dans quelles circonstances (par exemple, les contextes propres à chaque pays) 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, au Burkina Faso, au Sénégal et au Soudan. Le but des études de cas pays est de permettre l'examen et l'exposition d'enjeux principaux en relation avec les principales questions d'évaluation, tout en tenant compte des spécificités des contextes nationaux et locaux dans lesquels le programme conjoint a été mis en œuvre.

Chaque étude de cas est conçue à la fois comme un document autonome et une contribution au rapport final d'évaluation. Les critères qui ont déterminé la sélection du Soudan comprennent les éléments suivants: il fait partie des huit premiers pays dans lesquels le programme a été mis en œuvre en 2008; il fournit l'exemple d'un contexte national influencé par



les cultures arabes et musulmanes et un héritage anglophone; il est représentatif de la sous-région de l'Afrique de l'Est; la plupart des régions géographiques couvertes par le programme conjoint au Soudan étaient accessibles au moment de l'évaluation.

#### Méthodologie

L'étude de cas repose sur des méthodes mixtes de collecte de données, mettant l'accent sur les approches participatives. Les principales sources et méthodes de collecte de données utilisées lors de cette étude de cas comprennent la revue des documents du programme et de la documentation qui s'y rattache, notamment les rapports annuels, les rapports de mi-parcours et les plans d'action annuels du programme conjoint au niveau mondial et par pays, les outils de communication, les documents et les instruments de suivi et d'évaluation (S&E); les consultations avec les parties intéressées au niveau national et communautaire (entrevues des

informateurs principaux et discussions de groupes au niveau communautaire); et des observations au niveau communautaire. En tout, 391 personnes ont été consultées dans le cadre de cette étude de cas pays.

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	18
Gouvernement central	26
Districts	56
Organisations de la société civile	25
Organisations confessionnelles	14
Bénéficiaires finaux	252
Total	391

L'étude de cas a été menée en trois étapes: (i) préparation et planification, comprenant la revue documentaire ; (ii) collecte de données au Soudan du 20 au 31 janvier 2013 et visites de terrain effectuées séparément à l'État du Nil Bleu du 15 au 17 février 2013; et (iii) analyse des données et rédaction du rapport de l'étude de cas de pays.

## Constats

**Le programme conjoint s'est révélé pertinent, compte tenu des priorités et des engagements nationaux et des engagements internationaux du gouvernement du Soudan.** Ses objectifs et ses activités étaient alignés aussi bien sur les programmes pays de l'UNICEF et de l'UNFPA que sur le plan cadre des Nations Unies pour le développement 2009-2012 (UNDAF).

**La conception du programme conjoint au Soudan était adaptée aux besoins spécifiques et aux caractéristiques des contextes particuliers dans lesquels il a été mis en œuvre.** Son seul point faible réside dans les dispositions prévues pour un suivi et une analyse systématiques, dans le temps, des progrès et des facteurs qui l'influencent.

**Le programme conjoint a grandement contribué à renforcer le contexte national pour l'abandon des MGF/E au Soudan.** Il a permis, plus précisément, de renforcer la coordination des intervenants nationaux et internationaux qui travaillent en faveur de

l'abandon de la pratique de l'excision au Soudan; de consolider les cadres juridiques et institutionnels; et de renforcer la sensibilisation, l'engagement et l'appropriation, par les acteurs nationaux clés, des efforts déployés en faveur de l'abandon de toutes les formes de MGF/E.

**Le programme conjoint a réussi, au niveau local, à encourager et à renforcer l'engagement en faveur de l'abandon des MGF/E.** Même si les nombreuses réalisations répertoriées dans les rapports sur le programme conjoint au Soudan portent davantage sur des activités complétées que sur des résultats concrets, l'étude montre que le programme a fait des progrès vers l'atteinte de ses résultats escomptés. En grande majorité, les intervenants consultés reconnaissent que le programme conjoint a apporté des ressources additionnelles et une amélioration de la coordination entre les acteurs. Ces facteurs ont contribué à accélérer les changements d'attitudes envers les MGF/E et à renforcer les efforts de plaidoyer en faveur de leur abandon par les membres des communautés. De plus, les initiatives soutenues par le programme conjoint ont aussi contribué à briser le silence sur cette question – une condition essentielle pour durablement influencer les normes sociales entourant cette pratique.

**La coordination entre l'UNFPA et l'UNICEF et les approches privilégiées pour gérer le programme conjoint ont contribué à l'utilisation adéquate des ressources disponibles.** D'autres facteurs qui ont soutenu la mise en œuvre du programme conjoint au Soudan comprennent des partenariats avec des leaders religieux, l'engagement du gouvernement du Soudan à mettre un terme aux MGF/E et l'utilisation efficace des médias. Cela dit, l'UNFPA et l'UNICEF ont éprouvé une certaine difficulté à assurer une utilisation efficace et efficiente des ressources en raison d'un cycle de planification budgétaire et de soumission de rapports annuels. La résistance au changement dans certaines communautés, la pauvreté et le déplacement dû au conflit ont également présenté d'autres obstacles.

**Le programme conjoint a permis de créer un certain nombre de conditions favorables pour encourager la pérennité des résultats obtenus jusqu'à présent aux niveaux national et local.** Il y est parvenu en renforçant le sentiment d'appropriation des efforts en faveur de l'abandon des MGF/E à l'échelle nationale et en consolidant les partenariats et la coopération entre les acteurs-clés aux niveaux national, des états et communautaire. Le programme conjoint a également contribué à mobiliser les donateurs pour l'obtention de fonds

supplémentaires pour la lutte contre les MGF/E au Soudan. Toutefois, les acteurs nationaux et internationaux doivent continuer leurs efforts dans la durée pour poursuivre et étendre les activités réalisées jusqu'à présent et entretenir l'élan de changement.

**Les questions transversales d'égalité hommes-femmes, de droits de la personne, de sensibilité culturelle et d'emphase sur l'équité sont bien reflétées dans la conception et la mise en œuvre du programme conjoint.** Cela dit, les rapports d'étape existants ne fournissent qu'une réflexion limitée, voire nulle, sur ces questions.

---

## Conclusions

**Conclusion 1: Le programme conjoint s'est révélé très pertinent compte tenu des engagements et des priorités existantes du Gouvernement du Soudan et des lacunes observées antérieurement dans les efforts en faveur de l'abandon des MGF/E. Le programme conjoint a permis d'accélérer les processus de changement des normes sociales liées aux MGF/E existants aux niveaux national, des états et communautaire.**

Le programme conjoint a contribué de manière importante au renforcement des mesures juridiques et institutionnelles pour mettre un terme aux MGF/E, en incitant, par exemple, le Ministère fédéral de la santé à intensifier ses efforts pour former des sage-femmes. Le programme conjoint a joué un rôle déterminant en aidant les intervenants aux niveaux national et des états à conserver l'élan en faveur de réformes juridiques après le retrait de l'article 13 de la loi sur les enfants (*Child Act*) et à déployer leur énergie sur des alternatives constructives qui ont mené à la promulgation de cinq lois, au niveau des états, en faveur de l'abandon des MGF/E.

**Conclusion 2: La pérennité et l'impact à long terme des réalisations auxquelles le programme conjoint a contribué dépendent de la capacité des acteurs nationaux et internationaux au Soudan à maintenir et à étendre l'élan de changement créé aux niveaux national, des états et local.**

Le programme conjoint a permis de créer plusieurs conditions favorables susceptibles de promouvoir des résultats durables. Néanmoins, des efforts soutenus sont nécessaires pour formuler et/ou appliquer la loi sur les MGF/E aux niveaux national et des états et pour asseoir la position du groupe de travail sur les MGF/E de manière à assurer une coordination continue et efficace entre les intervenants. Au niveau local, un suivi des opportunités découlant du dialogue

communautaire ou des déclarations publiques doit être effectué de façon à ce que les engagements et la bonne volonté des acteurs se traduisent par des actions et le maintien de l'élan de changement.

**Conclusion 3: Le programme conjoint a appuyé la mise en œuvre et l'élargissement d'approches prometteuses concernant les MGF/E. Un suivi, plus systématique et à plus long terme, des évaluations et des études approfondies s'avère toutefois nécessaire pour recueillir de l'information tangible sur les facteurs qui encouragent ou compromettent le succès de ces approches dans divers contextes.**

L'approche soutenue par le programme conjoint au Soudan qui s'est le plus distinguée pour aborder la question des MGF/E a été l'initiative Saleema. Sa démarche qui vise à modifier le discours public sur la question des filles non excisées a le potentiel d'affecter et d'influencer les normes sociales qui sous-tendent les MGF/E. L'intégration de l'éducation sur les MGF/E dans les programmes de réduction de la mortalité infantile, de même que des échanges avec des chefs religieux et le ministère de compétence pour les questions religieuses constituent d'autres approches prometteuses.

Les données actuellement disponibles ne permettent pas d'effectuer une évaluation objective des résultats à long terme de ces approches et des facteurs particuliers qui contribuent à leur succès. Cela est en partie dû aux mécanismes et aux méthodes de collecte de données, d'analyse et de rapportage, employés par les partenaires de mise en œuvre du programme conjoint, qui n'étaient pas toujours systématiques ou coordonnés.

**Conclusion 4: Les efforts de coordination de l'UNICEF et de l'UNFPA et la gestion du programme conjoint ont été, dans une large mesure, adéquats et ont contribué à la mise en œuvre efficace et efficiente du programme au Soudan. Le cycle annuel de planification et de budgétisation s'est toutefois avéré un frein à une gestion efficace.**

Le programme conjoint a bénéficié des forces complémentaires de l'UNFPA et de l'UNICEF, de même que de leur présence sur le terrain et de leurs réseaux bien établis. La coopération entre les deux partenaires a créé des synergies qui ont accru la visibilité et la perception de pertinence du programme conjoint. Cela dit, le travail de certains des partenaires d'exécution du programme conjoint (par exemple, leur capacité à entreprendre un suivi rigoureux et à long terme de leurs activités) a été

limité et parfois entravé par le cycle de planification et de budgétisation annuel du programme conjoint.

**Conclusion 5: La conception et la mise en œuvre du programme conjoint au Soudan reflétaient les fondements théoriques qui sous-tendent le programme conjoint au niveau mondial et ont permis de valider certains de ces fondements.**

En se basant sur la conceptualisation des MGF/E comme norme sociale, le programme conjoint a reflété et validé l'hypothèse selon laquelle un changement collectif plutôt qu'individuel est nécessaire pour mettre un terme aux MGF/E. Il a démontré les avantages à travailler simultanément aux niveaux national, des états et communautaire et à créer des liens entre eux par son travail avec les chefs religieux, leurs organisations et leurs réseaux, par exemple. L'UNFPA et l'UNICEF et leurs partenaires d'exécution ont conceptualisé les MGF/E comme une violation des droits de la personne, mais ont su utiliser cette conception en l'adaptant aux sensibilités culturelles.

Même si les hypothèses qui sous-tendent la théorie du changement du programme conjoint sont convaincantes, les données disponibles ne permettent pas de valider toutes les étapes de ce processus de changement supposé. Il existe notamment un décalage entre les réussites de la programmation à court terme et les changements de comportement à plus long terme et, ultimement, sur la prévalence des FGM/E.

---

## Recommandations

**Recommandation 1: L'UNFPA et l'UNICEF devraient examiner comment soutenir le groupe de travail sur les MGF/E de manière à ce qu'il puisse remplir son mandat de coordination des efforts, aux niveaux national et des états, de façon efficace et durable.**

La création du groupe de travail sur les MGF/E et le fait qu'il soit dirigé par un cadre supérieur du Ministère de la Santé sont largement considérés comme des avancées majeures dans le renforcement du cadre institutionnel pour permettre de progresser vers l'abandon de ces pratiques au Soudan. Cela dit, l'efficacité de ce nouvel organisme n'a pas encore été prouvée. Un soutien financier et technique soutenu des parties intéressées, telles que l'UNFPA et l'UNICEF, peuvent contribuer à l'élan créé par l'établissement du groupe de travail.

**Recommandation 2: L'UNFPA et l'UNICEF devraient continuer à soutenir les acteurs au niveau national dans les efforts pour renforcer les**

**cadres juridiques ayant pour objet l'interdiction de toutes les formes de MGF/E. Les deux agences devraient également élaborer leur programmation en matière de MGF/E de façon à soutenir l'opérationnalisation et l'application des lois sur les MGF/E existantes au niveau des états.**

L'évaluation a mis en lumière le rôle important du programme conjoint dans le développement du projet de l'article 13 de la loi sur les enfants et dans la relance de l'élan des acteurs nationaux après le retrait dudit article. À l'avenir, l'UNFPA et l'UNICEF devraient poursuivre leurs efforts pour renforcer le cadre juridique national sur l'abandon des MGF/E. Dans ce but, les agences devraient retenir les leçons apprises lors du travail autour de l'article 13 et celles tirées de processus législatifs d'autres pays concernés, tel que le Kenya.

Les agences devraient également examiner comment leur travail, à l'avenir, pourra soutenir l'opérationnalisation, la mise en œuvre et l'harmonisation des lois existantes sur les MGF/E dans les différents états du Soudan.

**Recommandation 3: Pour entretenir et élargir l'élan de changement, l'UNFPA et l'UNICEF devraient faire des efforts pour soutenir leurs partenaires nationaux dans la collecte et l'analyse systématique de données sur les résultats, les forces et les lacunes d'initiatives prometteuses en matière de MGF/E aux niveaux national, des états et communautaire.**

L'initiative Saleema a éveillé un intérêt certain chez les acteurs d'autres pays qui sont intéressés à la reproduire en tout ou en partie. Toutefois, seules des données limitées sont disponibles sur les résultats précis à moyen et à long terme de cette initiative et d'autres initiatives semblables. Cela rend l'élaboration de modèles reproductibles fondés sur des données factuelles plus difficile. L'UNFPA et l'UNICEF devraient donc revoir leurs méthodes internes pour gérer des suivis systématiques et à long terme des résultats et pour mener des études ciblées pour saisir les combinaisons particulières de facteurs qui influent sur le succès ou l'échec de ces interventions dans divers contextes. De même, elles devraient revoir leur capacité à assumer ces suivis et ces études. L'UNFPA et l'UNICEF devraient également examiner comment renforcer davantage la capacité des partenaires d'exécution à systématiquement utiliser certains indicateurs préétablis et à aligner leurs mécanismes de suivi et de rapportage.

**Recommandation 4: L'UNICEF, en consultation avec l'UNFPA et ses partenaires nationaux, devrait faire efforts pour renforcer davantage les**

## liens entre l'initiative Saleema et les autres initiatives pour mettre un terme aux MGF/E au Soudan.

Pour étendre la portée et améliorer la pérennité de ces différentes initiatives, l'UNICEF et ses partenaires devraient s'employer à établir des liens plus systématiques entre l'initiative Saleema et les autres initiatives en cours pour mettre un terme aux MGF/E au Soudan par le biais des cadres de travail en santé maternelle, en autonomisation des femmes et en droits des petites filles. Cela peut vouloir dire la création de liens plus formels entre l'initiative Saleema et la formation de sage-femmes ou d'autres professionnels de la santé, ou encore l'établissement de contacts systématiques avec certains intervenants, comme des éducateurs, chargés d'assurer le respect des droits des petites filles.

En s'appuyant sur des bases déjà solidement établies, l'UNICEF et l'UNFPA devraient aussi s'attacher à étendre la portée de l'initiative Saleema et d'autres initiatives similaires. Cela pourrait comprendre l'élaboration d'outils destinés aux enfants et aux jeunes.

**Recommandation 5: L'UNFPA et l'UNICEF devraient continuer à élargir leurs efforts pour**

**inciter les leaders de différents groupes religieux à participer à des discussions sur le bien-être des femmes et des filles de manière à conserver au mouvement en faveur de l'abandon des MGF/E tout son élan.**

L'UNFPA et l'UNICEF devraient poursuivre et continuer à élargir leurs efforts pour systématiquement engager les chefs religieux dans des discussions non seulement sur les MGF/E mais aussi sur les questions plus générales du bien-être des femmes et des filles. Si cela est financièrement réalisable, un tel dialogue pourrait inclure des leaders religieux d'autres pays musulmans dans lesquels l'excision n'a pas cours.

Cette approche semble être la plus prometteuse car elle permet à des groupes religieux d'opinions similaires (progressifs) de trouver une réaffirmation de leurs positions et un soutien mutuel dans leurs échanges sur l'abandon des MGF/E.

Cela permet également, de progressivement minimiser l'influence des groupes religieux qui résistent à tout changement social lorsqu'il est question des MGF/E.



Copyright © UNFPA /UNICEF 2013, tous droits réservés.

L'analyse et les recommandations de ce rapport ne reflètent pas nécessairement les points de vue du Fonds des Nations Unies pour la Population ou le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance. Il s'agit d'une publication indépendante réalisée par le Bureau de l'évaluation de l'UNFPA et le Bureau de l'évaluation de l'UNICEF.

Toute demande de renseignements au sujet de ce rapport peut être adressée au Bureau de l'évaluation, UNFPA, E-mail: [evb@unfpa.org](mailto:evb@unfpa.org) ou au Bureau de l'évaluation, UNICEF, E-mail: [evalhelp@unicef.org](mailto:evalhelp@unicef.org)

Le rapport de l'étude de cas est disponible sur les sites internet des Bureaux d'évaluations :  
de l'UNFPA - <http://www.unfpa.org/public/home/about/Evaluation/EBIER/TE/pid/10103> et  
de l'UNICEF - [http://www.unicef.org/evaluation/index\\_69673.html](http://www.unicef.org/evaluation/index_69673.html)