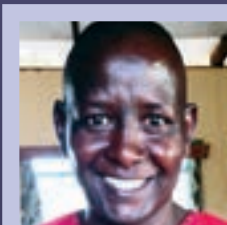


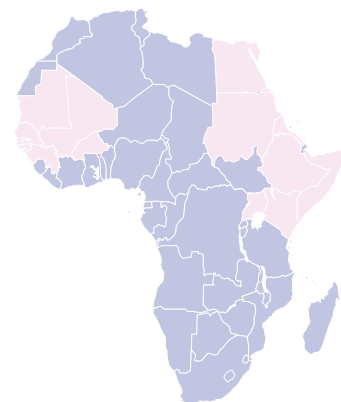


ÉVALUATION CONJOINTE
PROGRAMME CONJOINT UNFPA-UNICEF SUR LES
MUTILATIONS GÉNITALES FÉMININES/EXCISION :

ACCÉLÉRER LE CHANGEMENT
(2008 - 2012)



Cette évaluation indépendante a été menée en 2012/2013 sous la direction conjointe des bureaux d'évaluation de l'UNFPA et de l'UNICEF. Elle a été effectuée par une équipe du Groupe Universalia sous la supervision d'une équipe conjointe de gestion de l'évaluation constituée de membres des bureaux d'évaluation des deux agences. L'évaluation avait pour but de déterminer la mesure et les circonstances dans lesquelles, le programme conjoint UNFPA-UNICEF a contribué à accélérer l'abandon des MGF/E dans les 15 pays du programme au cours des cinq dernières années. Un rapport de synthèse et des études de cas pays pour le Burkina Faso, le Kenya, le Sénégal et le Soudan ont été produits dans le cadre de cette évaluation.



Contexte

Plus de 125 millions de jeunes filles et de femmes actuellement en vie dans le monde ont subi une forme de MGF/E et en supportent les conséquences au quotidien. Près de 30 millions de filles risquent d'en être victimes au cours des dix prochaines années. A ce jour, la pratique des MGF/E est concentrée dans 29 pays de l'Afrique et du Moyen-Orient.

Le programme conjoint

Le programme conjoint avait 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, d'une durée prévue de cinq ans (2008-2012), a été, en 2011, 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.) son estimation la plus récente est de 37 millions de dollars (Dollars É.-U.). Cet écart budgétaire est la cause de la participation de 15 pays au lieu des 17 initialement prévus.

Les dates d'entrée des 15 pays au programme sont réparties comme suit: en **2008**, Djibouti, l'Égypte, l'Éthiopie, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Kenya, le Sénégal et le Soudan; en 2009, le Burkina Faso, la Gambie, l'Ouganda et la Somalie; en **2011**, L'Érythrée, le Mali et la Mauritanie.

Évaluation globale

Les données de l'évaluation montrent que le programme conjoint a positivement contribué à amorcer un processus de changement aux niveaux global, national et communautaire. Toutefois, la mesure dans laquelle le programme conjoint a contribué à accélérer l'abandon des MGF/E ne pourra être déterminée qu'à plus long terme.

Influencer un changement collectif et travailler en utilisant une approche holistique en soutenant, par exemple, simultanément des interventions aux niveaux global, national et local, constituent les points forts de la conception du programme conjoint. Grâce à sa nature conjointe, le programme a pu profiter des forces et des réseaux de l'UNFPA et de l'UNICEF. Sa conception reflète l'idée selon laquelle les MGF/E constituent une violation des droits humains des jeunes filles et des femmes, et elle les aborde en tenant compte des sensibilités culturelles, tout en reconnaissant la forte valeur culturelle que les MGF/E représentent encore dans bien des contextes. L'UNFPA et l'UNICEF se sont heurtés à certains obstacles pour rendre l'ensemble du projet pleinement opérationnel, plus particulièrement lors de la mise en œuvre de son volet régional.

Renforcement des environnements nationaux favorables à l'abandon des MGF/E

Renforcer l'engagement et la capacité des acteurs nationaux

L'UNFPA et l'UNICEF ont collaboré avec un grand nombre d'acteurs nationaux aux niveaux central et décentralisé, en soutenant les efforts qu'ils avaient déjà entrepris envers l'élimination des MGF/E et en les sensibilisant davantage à cette question. La plupart de ces acteurs ont manifesté un **engagement** renforcé à mettre fin à ces pratiques par le biais de déclarations publiques, d'actions, tels la rédaction de lois liées aux MGF/E et le renforcement des institutions chargées de leur application, ou de leur implication dans l'élaboration des plans d'action et des stratégies au niveau national, ou visés à certains secteurs. Le programme conjoint a contribué de manière importante au renforcement de la **capacité** nationale à traiter de la question des MGF/E, en particulier en aidant à améliorer et à systématiser la coordination des acteurs aux niveaux national et décentralisé. Il a permis également, dans les 15 pays concernés, de renforcer les capacités nationales de prévention et d'intervention sur les questions de MGF/E, dont le suivi de données pertinentes.

Renforcement des instruments juridiques et politiques

Dans la plupart des pays du programme, le programme conjoint a contribué à élaborer ou à renforcer des lois, politiques, plans et programmes nationaux ou décentralisés en faveur de l'abandon des MGF/E. Dans plusieurs cas, le **processus** de plaidoyer lancé pour la création d'une nouvelle loi ou politique a constitué un résultat en soi, comme il a créé une occasion pour conjointement convoquer un ensemble d'acteurs divers. Ces derniers avaient la capacité de représenter et d'influencer un grand public et de formuler des arguments complémentaires en faveur de l'abandon des MGF/E. L'évaluation a également mis l'accent sur l'importance de **synchroniser** les efforts destinés à influencer la législation, par exemple sur la nécessité de s'assurer d'un soutien suffisamment fort au sein des acteurs influents avant de proposer des changements législatifs.

Par le biais du programme conjoint, l'UNFPA et l'UNICEF ont également soutenu l'utilisation et l'application des lois et des politiques en faveur de l'abandon des MGF/E, déjà en vigueur. En dépit d'un certain succès, leur mise en œuvre demeure un défi dans la plupart des pays en raison d'un manque de ressources adéquates, des capacités limitées des représentants de la loi et des contraintes géographiques dans les régions éloignées. Cela dit, l'existence d'une loi interdisant les MGF/E fournit aux activistes un important point de référence et légitime leur travail de plaidoyer.

Renforcement des capacités liées aux MGF/E dans le secteur de la santé

Dans chacun des pays du programme, le programme conjoint a étroitement collaboré avec le Ministère de la Santé et d'autres

institutions compétentes pour intégrer les questions de prévention, d'intervention et de suivi liées aux MGF/E dans les programmes et les plans propres au secteur de la santé. Il a considérablement contribué à la formation du personnel médical dans les centres de santé et influencé l'intégration d'éléments liés aux MGF/E dans la formation, aussi bien initiale que continue, des médecins et des sages-femmes. Par ailleurs, dans plusieurs pays, des études de base et d'autres études menées par le programme conjoint ont montré une augmentation de la médicalisation de la pratique, ce qui a permis, par la suite, d'appuyer le travail de plaidoyer.

Renforcement de l'engagement au niveau local en faveur de l'abandon des MGF/E

Types de contributions aux résultats

Dans les 15 pays du programme, le programme conjoint a aidé à renforcer l'engagement en faveur de l'abandon des MGF/E au niveau local. Les résultats démontrent, entre autres, une prise de conscience de la part des membres des communautés et une connaissance sur les questions liées aux MGF/E; une recrudescence de l'engagement visible et explicite des dirigeants et des membres des communautés en faveur de l'abandon des MGF/E; et des changements dans le discours public au sujet des MGF/E qui indiquent que le sujet devient de moins en moins tabou. L'évaluation a également relevé des exemples de familles et d'anciennes exciseuses ayant déclaré avoir récemment abandonné la pratique des MGF/E.

Offrir de la visibilité à l'abandon des MGF/E

Dans le but d'enclencher un changement collectif, le programme conjoint, dans presque tous les pays du programme, a facilité la tenue d'événements au cours desquels les dirigeants ou les membres des communautés ont déclaré publiquement leur engagement envers l'abandon des MGF/E. Depuis 2008, date de la création du programme conjoint, **presque 10 000 communautés représentant environ 8 millions de personnes ont renoncé à cette pratique.**

Le programme conjoint et ses partenaires d'exécution ont soutenu les efforts des communautés dans lesquelles les MGF/E étaient considérées comme un rite de passage (par exemple, dans certaines

Déclarations publiques : Le programme conjoint a eu recours à plusieurs moyens pour concrétiser le concept d'engagement public dont : i) des déclarations au niveau communautaire (village), résultats de longs processus de dialogue et d'éducation communautaires impliquant les dirigeants et un large éventail de membres de la communauté, tant des femmes que des hommes; ii) des déclarations faites par des dirigeants communautaires respectés qui avaient forcé de loi et/ou menaçaient de sanctions les auteurs de MGF/E et, iii) des serments publics ou des pétitions *ad hoc* lors d'événements, tels des concerts, ou dans les centres de santé.



régions du Kenya et de l'Ouganda), en organisant des rites de passage alternatifs (RPA) qui conservent un mécanisme pour préserver et transmettre des valeurs culturelles valorisantes à la génération suivante. Bien que le programme conjoint n'ait pas inventé les RPA, il a permis à ses partenaires d'exécution de les répandre et de les améliorer en impliquant l'ensemble de la communauté dans un mouvement collectif pour soutenir l'initiation de la jeune fille sans l'exciser.

Bien que les déclarations publiques ne garantissent ni un changement de comportement ni un déclin des MGF/E lié à ce changement, elles peuvent exercer une certaine influence positive sur les normes sociales existantes entourant la pratique, en créant une pression sociale sur ceux qui se sont engagés en faveur de l'abandon des MGF/E (plus particulièrement les dirigeants communautaires). De plus, les déclarations contribuent au discours public en cours sur les MGF/E et peuvent aider à forger l'opinion publique sur les vues et actions jugées socialement acceptables.

Toutefois, l'évaluation n'a trouvé que peu d'informations aussi bien sur des changements précis qui auraient pu se manifester dans les comportements collectifs ou individuels à la suite de déclarations publiques, que sur les facteurs facilitant ou freinant le changement dans chacun des cas. Cela s'explique, en partie, du fait que les déclarations publiques soutenues par le programme conjoint sont récentes. De plus, des ressources limitées ont souvent empêché les partenaires d'exécution d'effectuer un suivi systématique et continu et/ou d'observer les changements survenus à la suite des déclarations publiques.

Favoriser les partenariats

Collaborer avec un large éventail d'agents de changement (potentiels)

Dans tous les 15 pays, des décisions de programmation spécifiques, bien qu'inspirées et guidées par l'approche globale du programme conjoint, ont été adaptées aux contextes respectifs nationaux et/ou locaux. Ceci dit, dans tous les cas, les 15 pays ont tenté de collaborer avec un large éventail de partenaires et d'agents de changement aux niveaux national et communautaire. Le programme conjoint a aidé à mobiliser les autorités gouvernementales, les chefs religieux et traditionnels de renom, les médias nationaux et locaux, les enseignants et les

travailleurs de la santé, les juristes, les artistes et les musiciens pour influencer le discours public sur les MGF/E. Des messages complémentaires reprenant les nombreuses raisons en faveur de l'abandon des MGF/E, dont des arguments fondés sur la santé, la loi, les droits, la religion, les valeurs traditionnelles et la « désirabilité sociale » ont été utilisés pour mieux sensibiliser la population aux MGF/E et encourager leur abandon. Bien que les données de l'évaluation ne nous permettent pas de déterminer lesquelles de ces stratégies (ou lesquelles de leurs combinaisons) sont les plus efficaces ou les plus financièrement viables, elles soulignent toutefois très clairement l'importance d'utiliser des outils, stratégies complémentaires et points d'entrée variés pour influencer le changement social.

L'initiative Saleema (Soudan)

Le programme conjoint a soutenu des stratégies destinées à recadrer les concepts, les valeurs et les traditions liés aux MGF/E en se basant sur les besoins de la communauté et des valeurs positives déjà existantes. Au Soudan, par exemple, il a intégré ses efforts à l'initiative Saleema, née du constat qu'il n'existait pas de terme valorisant pour une femme ou une jeune fille non excisée dans l'arabe dialectal du Soudan. Le mot arabe « saleema » (signifie « entière », « saine de corps et d'esprit », « intacte », « naturelle » et « telle que Dieu l'a voulue ») comble ce vide linguistique et conceptuel.

Impliquer les chefs religieux et traditionnels et les réseaux

Dans tous les pays, le programme conjoint s'est efforcé d'obtenir le soutien et l'engagement des chefs communautaires religieux et/ou traditionnels en faveur de l'abandon des MGF/E. Dans certaines régions géographiques, fournir l'assurance que les MGF/E non seulement ne représentaient pas une obligation religieuse, mais qu'elles constituaient en fait une violation des valeurs centrales des religions de ces régions, s'est avéré une condition nécessaire pour obtenir des changements dans la pratique des MGF/E. De même, les chefs traditionnels, tels les anciens des communautés, ont souvent agi comme des défenseurs influents de l'abandon des MGF/E.

Diffuser la perspective sur les normes sociales

L'axe central du programme conjoint qui est de faciliter un changement collectif plutôt qu'individuel, se basait sur la conceptualisation, tirée de recherches récentes, des MGF/E comme norme sociale. Le principe selon lequel les MGF/E constituent une norme sociale guide l'analyse sur les raisons de la persistance des MGF/E et comment celles-ci peuvent être abandonnées.

Qu'est-ce qu'une norme sociale? Une norme sociale est une règle de comportement social suivi par les membres d'une communauté qui correspond à ce qu'ils perçoivent être attendu d'eux. En d'autres termes, la pratique des MGF/E persiste parce que les individus visent à déterminer si d'autres vont approuver ou désapprouver de leurs actions, et s'il y aura des sanctions ou des conséquences par rapport à ces actions.

Les données d'évaluation permettent de valider les deux étapes initiales de la théorie du changement qui sous-tendent le programme conjoint : i) changements dans l'accès aux services, dans les cadres de lois et de politiques, dans les connaissances et attitudes individuelles et collectives et de changements dans les discours publics sur les MGF/E; ii) changements dans les normes sociales en lien avec les MGF/E. Il manque toutefois des données sur la transition entre les changements dans les normes sociales et les changements dans les comportements individuels et collectifs (étape iii) et, à partir de ceux-ci, des changements dans la prévalence des MGF/E (étape iv). Bien que les résultats de l'évaluation ne nuisent pas au bien-fondé de la théorie du changement qui sous-tend le programme conjoint, ils soulignent le besoin d'un suivi, d'une évaluation et d'une analyse plus approfondis et à plus long terme de manière à étayer, à l'aide de données factuelles, tous les aspects de cette théorie du changement.

Maintenir l'élan

En intégrant l'approche du programme conjoint aux initiatives nationales, en établissant et en renforçant des partenariats aux niveaux national et décentralisé et en renforçant l'appropriation, la capacité et le leadership national en faveur de l'abandon des MGF/E, le programme conjoint a permis de créer des conditions favorables à la poursuite et à l'expansion des efforts déjà en cours. Au niveau communautaire, l'élan de changement actuel pourrait, jusqu'à un certain point, se poursuivre de lui-même, étant donné que les membres des communautés (en particulier les dirigeants) risqueraient de provoquer des réactions négatives s'ils revenaient sur leurs engagements publics. Cela dit, un suivi et un soutien à plus long terme sont nécessaires pour s'assurer que le programme puisse durer dans le temps.

Conclusions principales

Le programme conjoint a permis d'accélérer les processus de changement vers l'abandon des MGF/E, actuellement en

cours, aux niveaux national, sous-national et communautaire et a contribué au renforcement de l'élan de changement au niveau global. Bien que certaines réalisations puissent se poursuivre sans soutien additionnel, des efforts supplémentaires doivent être consentis pour que certains changements de comportement potentiels puissent s'opérationnaliser.

Les facteurs qui ont nui à la performance et qui menacent la durabilité des résultats comprennent l'influence de groupes conservateurs s'opposant à l'abandon des MGF/E pour des raisons souvent religieuses et/ou politiques (influence grandissante dans certains pays); et des ressources limitées, aussi bien humaines que matérielles, mises à la disposition des partenaires nationaux pour leur permettre de poursuivre ou d'étendre leurs efforts.



Le programme conjoint a permis d'accélérer les processus de changement vers l'abandon des MGF/E, actuellement en cours, aux niveaux national, sous-national et communautaire.

Les ressources humaines et financières du programme conjoint étaient adéquates compte tenu de sa nature catalytique, mais insuffisantes à la lumière des besoins existants, des attentes et de la capacité d'absorption des pays du programme. L'imprévisibilité de la disponibilité des fonds a compromis l'utilisation efficace et efficiente des ressources disponibles. De plus, le travail des deux agences et de leurs partenaires a été entravé par le cycle annuel de planification, de budgétisation et de l'établissement des rapports, limitant ainsi leur capacité à s'engager dans une mise en œuvre à plus long terme.

Bien que les efforts de coordination entre les deux agences aient entraîné des coûts de transaction, ceux-ci ont été

contrebalancés par les avantages et la valeur ajoutée de la structure du programme conjoint. En général, la coordination a bien fonctionné, plus particulièrement au niveau global, et à des degrés divers, au niveau national.

La mise en œuvre du programme conjoint a reflété les hypothèses théoriques sur lesquelles il était basé et a permis de valider certaines d'entre elles. Cela dit, il manque encore des connaissances et des données factuelles pour évaluer, d'une part, comment des changements dans les normes sociales se traduisent par des changements visibles dans les comportements individuels et collectifs et, d'autre part, comment des changements dans les normes et les comportements contribuent, à long terme, à une diminution de la prévalence des MGF/E.



Recommandations à l'UNFPA, à l'UNICEF et à leurs partenaires

- Lancer une deuxième phase du programme conjoint en se basant sur les réalisations et les leçons de la première phase et en maintenant la nature catalytique du soutien conjoint.
- Continuer à aider à renforcer l'engagement et la capacité des responsables aux niveaux central et décentralisé et à soutenir le renforcement des capacités des appareils gouvernementaux qui travaillent pour l'abandon des MGF/E. Poursuivre les efforts pour impliquer les agents de changement non gouvernementaux à encourager l'engagement au niveau local dans les communautés pratiquant les MGF/E.
- Opérationnaliser et valider les hypothèses concernant les avantages liés à une dynamique transfrontalière et transcommunautaire du changement, étant donné que cet aspect n'a pas été pleinement réalisé lors de la première phase du programme conjoint.
- S'assurer que les volets liés aux MGF/E des programmes pays de l'UNFPA et de l'UNICEF reflètent le consensus global sur l'utilisation d'une approche holistique et sensible aux particularités culturelles vers l'abandon des MGF/E.
- Collaborer avec les donateurs actuels et potentiels qui souhaitent contribuer au travail effectué en faveur de l'abandon des MGF/E et plaider en faveur d'un financement prévisible et à long terme.
- Renforcer davantage les systèmes individuels et conjoints, les outils, les capacités et les ressources pour le suivi et les rapports sur les progrès effectués vers les résultats attendus.
- Ensemble ou séparément, investir dans des recherches plus approfondies sur le changement des normes sociales et ses liens sur les changements de comportements individuels et collectifs.



Bureau de l'Évaluation



Bureau de l'Évaluation

Toute demande concernant ce résumé d'évaluation 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

Les rapports d'évaluation sont disponibles 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