ÉVALUATION CONJOINTE

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

2008 – 2012

ÉTUDE DE CAS DE PAYS: BURKINA FASO

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

Le but de cette étude est d'évaluer la mesure dans laquelle et dans quelles circonstances 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 de l'évaluation.

Le Burkina Faso a été sélectionné en tant que pays francophone d'Afrique de l'Ouest, participant au programme conjoint depuis 2009. Diverses interventions y ont été mises en œuvre dans le cadre du programme conjoint aux niveaux national et communautaire, dans un contexte marqué par l'existence d'une loi interdisant l'excision et d'un fort engagement politique et institutionnel en faveur de l'abandon de l'excision.

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 a utilisé une gamme variée de méthodes de collecte de données, y compris la revue documentaire, les entretiens au niveau national et décentralisé, les discussions de groupe et les observations au niveau communautaire.

Types de répondants	Nombre de personnes consultées
UNPFA/UNICEF	11
Gouvernement central	21
Gouvernement décentralisé	18
Autres agences ONU et partenaires de développement	9
Organisations de la société civile et leaders coutumiers et religieux au niveau national et communautaire	69
Bénéficiaires finaux	204
Total	332

Les données ainsi recueillies ont été analysées en utilisant l'analyse descriptive, de contenu, et l'analyse de contribution. 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 Burkina Faso, et iii) analyse des données et rédaction du rapport de l'étude de cas de pays.

Constats

Le programme conjoint est pertinent par rapport aux orientations et priorités nationales en matière d'abandon des MGF/E, ainsi que par rapport aux instruments juridiques et aux engagements internationaux du gouvernement burkinabé. Au niveau local, le programme conjoint répond aux besoins identifiés des communautés, en particulier dans les zones d'intervention. Les interventions du programme conjoint sont alignées et intégrées dans les mandats respectifs de l'UNFPA et de l'UNICEF et elles sont en harmonie avec le travail des autres partenaires techniques et financiers en matière de lutte contre les excisions au Burkina Faso.

Dans sa conception, le programme conjoint au Burkina Faso reflète, avec quelques nuances, les orientations du programme conjoint au niveau mondial. Il a été stratégique et catalytique, holistique, sensible et bien adapté aux particularités culturelles. Le programme conjoint est aussi basé sur les droits humains et sur la théorie de la norme sociale. Une autre caractéristique importante de la conception du programme conjoint au Burkina Faso a été la concentration, à partir de 2011, de ses interventions de terrain dans **deux zones de convergence** (la province de Sanmatenaga, dans le Centre Nord, et la province de Ganzourgou, dans le Plateau Central), qui a engendré des effets positifs. La faiblesse principale de la conception du programme conjoint au Burkina Faso est le décalage entre son objectif final et les moyens, la durée et l'étendue géographique de sa mise en œuvre.

Le programme conjoint a contribué à renforcer un contexte national déjà largement favorable à l'abandon de la pratique de l'excision, grâce en particulier à ses contributions en termes de : renforcement de la coordination de la lutte contre la pratique de l'excision et le renforcement des capacités des acteurs impliqués; promotion d'un engagement politique et institutionnel accru en faveur de l'abandon de la pratique; application renforcée de la loi; et soutien à la prise en charge des séquelles de l'excision. Le programme conjoint a aussi soutenu le rôle de leadership du gouvernement et de la première dame dans le processus qui a amené l'Assemblée Générale des Nations Unies à adopter une résolution interdisant la pratique des mutilations génitales féminines en décembre 2012.

Le programme conjoint a aussi contribué au renforcement de l'engagement des autorités locales en faveur de l'abandon des MGF/E, à la démystification des raisons à la base de la continuation de la pratique, au changement des attitudes des populations cibles, et à l'accélération de la dynamique d'abandon des MGF/E dans les deux zones de convergence. Ces résultats ont été atteints grâce à plusieurs stratégies d'intervention au niveau communautaire, avec l'implication de plusieurs partenaires de terrain. En particulier, le programme conjoint a : soutenu la constitution et le fonctionnement de réseaux d'acteurs locaux impliqués dans la lutte contre les MGF/E ; renforcé les capacités des acteurs de terrain ; intensifié et diversifié les efforts d'information, éducation et communication pour le changement social au niveau communautaire ; soutenu le processus d'engagement communautaire menant à des déclarations publiques d'abandon ; et renforcé l'implication des médias, en particulier les radios communautaires en langues nationales.

En revanche, le programme conjoint au Burkina Faso n'a pas contribué de façon significative à la production et à l'utilisation de données fiables sur les MGF/E. Il n'a pas, non plus, participé au renforcement des dynamiques régionales pour l'abandon des MGF/E.

Des défis majeurs 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 communautaire, et la mobilisation des ressources pour approfondir et étendre la dynamique d'abandon.

Tant dans sa conception que dans sa mise en œuvre, le programme conjoint a fortement intégré les principes d'égalité des sexes, sensibilité culturelle, et droits humains et dans une moindre mesure le principe d'équité et le focus sur les jeunes. La sensibilité culturelle et l'égalité des sexes (au moins partiellement) sont aussi reflétées dans le suivi et dans les rapports du programme conjoint. En revanche, les autres trois dimensions horizontales ne le sont pas.

L'UNFPA, l'UNICEF et leurs partenaires au Burkina Faso ont géré de façon stratégique les ressources limitées mises à leur disposition par le programme conjoint. Cependant, les retards dans la mise à disposition des fonds et la « trimestralisation » de la planification, mise en œuvre et suivi budgétaire imposé par les procédures de l'UNFPA à ses

partenaires ont affecté négativement la capacité de ceux-ci de planifier à long terme et de réaliser leurs activités.

La gestion du programme conjoint et la coordination entre l'UNFPA et l'UNICEF au Burkina Faso fonctionnent bien, avec cependant quelques limites. En ce qui concerne la gestion du programme conjoint, au niveau mondial, le Secrétariat du programme conjoint a fourni un très bon encadrement et appui technique à l'UNICEF et à l'UNFPA au Burkina Faso. Les seules limites concernent le niveau de participation des partenaires nationaux dans les mécanismes de coordination et d'échange. Au niveau national, la gestion du programme conjoint a profité d'un mécanisme de planification et mise en œuvre solide et participatif, et de points focaux dédiés et compétents. L'UNFPA et l'UNICEF ont su projeter l'image, auprès de leurs partenaires, d'un programme vraiment « conjoint » et d'un partage de priorités, préoccupations et résultats. Les principales faiblesses concernent : le manque d'une réflexion stratégique vraiment conjointe entre l'UNFPA, l'UNICEF et leur partenaires; et le suivi et le rapportage, particulièrement en termes de disponibilité d'outils adaptés au contexte national et aux faibles capacités des partenaires d'exécution et d'alignement du système de suivi et rapportage du programme conjoint sur ceux de l'UNFPA et de l'UNICEF au niveau pays. Des efforts ont été menés, en particulier depuis 2011, pour améliorer cette situation.

Conclusions

Conclusion 1 : Le programme conjoint au Burkina Faso a contribué de façon durable à renforcer des conditions politiques, institutionnelles et organisationnelles déjà largement favorables à l'abandon des MGF/E au niveau national et dans les deux zones de convergence. Le programme conjoint a par contre contribué de façon limitée à la production de données et à la lutte transfrontalière contre les MGF/E.

Le programme conjoint au Burkina Faso a su renforcer un cadre politico-institutionnel déjà orienté vers l'abandon des MGF/E, en s'alignant avec les engagements et priorités nationaux et en travaillant en partenariat étroit avec des structures déjà existantes au niveau gouvernemental (le Secrétariat permanent du Conseil national de lutte contre la pratique de l'excision, SP-CNLPE) et au sein de la société civile. Il a aussi permis, sous le leadership du SP-CNLPE, de mobiliser et de rassembler une diversité d'acteurs impliqués dans la lutte contre les MGF/E, ainsi que d'en renforcer les capacités et la coordination par leur mise en réseau. Le programme conjoint a aussi contribué à amorcer des changements d'attitudes des acteurs de la chaine pénale dans le sens d'un plus fort engagement vers l'abandon de la pratique de l'excision et à créer des conditions plus favorables pour la prise en charge sanitaire des séquelles de l'excision.

Conclusion 2 : Le programme conjoint a contribué au renforcement de l'engagement local pour l'abandon des MGF/E dans les deux zones de convergence, mais sa période de mise en œuvre a été trop courte pour engendrer des changements durables de comportements. Des défis restent en termes de pérennisation de ses acquis.

Le programme conjoint a contribué à renforcer l'engagement des autorités administratives, traditionnelles et religieuses en faveur de l'abandon de la pratique de l'excision dans les zones de convergence. Il a participé à un accroissement des connaissances sur les MGF/E et de leurs effets néfastes chez les populations-cibles et leurs leaders. Il a amorcé un changement d'attitudes dans les communautés-cibles en faveur de l'abandon de la pratique. Le programme conjoint a aussi contribué à une accélération de la dynamique d'abandon dans les zones de convergence, comme démontré par les nombreuses déclarations publiques dans les communautés ciblées. Le programme conjoint a donc contribué à créer des conditions favorables pour un changement de comportements vers l'abandon de la pratique, mais son temps effectif de mise en œuvre a été trop court pour pouvoir documenter de tels changements. Des défis demeurent aussi en ce qui concerne la pérennisation de ses acquis.

Conclusion 3 : Etant donné ses ressources limitées, le programme conjoint a fait des choix stratégiques et porteurs, en particulier celui de concentrer ses interventions au niveau communautaire dans deux zones de convergence seulement. Par contre, des défis restent pour reproduire cette expérience dans d'autres régions du pays.

Le choix de concentrer les initiatives au niveau communautaire dans deux zones de convergence a permis : l'intensification des efforts des partenaires de terrain; la mise en œuvre d'une combinaison d'approches novatrices; et le renforcement des stratégies déjà existantes. Mais la portée géographique réduite du programme conjoint est en décalage avec son ambition de contribuer à la réduction de la pratique sur le territoire national. A ce

jour, au-delà de l'inclusion des efforts pour l'abandon des MGF/E dans les programmes pays de l'UNICEF et de l'UNFPA, il n'y a pas de stratégies claires et de ressources disponibles pour la multiplication et l'extension de ces initiatives.

Conclusion 4 : La conception et la mise en œuvre du programme conjoint au Burkina Faso reflètent et valident les orientations théoriques et les principes de programmation du programme conjoint au niveau mondial. Mais des difficultés persistent en termes de priorisation des domaines d'intervention ainsi que d'adaptation de certaines approches au contexte local.

Le programme conjoint au Burkina Faso a été stratégique et catalytique en ce qu'il s'insère dans un cadre institutionnel préexistant, le renforce, et appuie des organisations déjà actives. Son approche a aussi été holistique : il s'est focalisé aux niveaux national et communautaire et il a ainsi démontré les bienfaits de travailler simultanément aux deux niveaux. Le programme conjoint s'est intéressé à un certain nombre de domaines différents et à une diversité d'acteurs, démontrant ainsi qu'une question si complexe ne saurait être abordée autrement qu'en prenant en compte ses multiples facettes. Néanmoins, cette approche holistique s'est révélée parfois difficile à mettre en œuvre et à soutenir dans le temps en raison des ressources limitées. Le programme conjoint a aussi contribué à mettre en évidence le fait que l'abandon de la pratique de l'excision est lié à des décisions collectives à l'intérieur de réseaux d'influence. Pour cette raison, il a consacré une attention particulière à l'engagement des leaders traditionnels et religieux et à la mobilisation de toutes les composantes sociales, de façon respectueuse des spécificités culturelles et des droits de la personne. Cette approche est en train de porter ses fruits. Néanmoins, la connaissance et l'appropriation de celle-ci par plusieurs agents de changement au niveau national et communautaire sont encore mitigées.

Conclusion 5 : La coordination entre l'UNFPA et l'UNICEF dans le cadre du programme conjoint au Burkina Faso a été appropriée, à l'exception de la composante suivi et évaluation. Cependant la valeur ajoutée potentielle de ce partenariat a été limitée par un manque de réflexion stratégique commune, par des mécanismes de planification et de mise en œuvre inefficients, et par des retards dans l'allocation de fonds.

La coordination entre l'UNFPA et l'UNICEF au Burkina Faso a été fondée sur un partage clair des rôles et des responsabilités, sur l'engagement et la bonne communication entre les points focaux dans les deux agences, et sur un cadre de coordination commun sous le leadership du SP-CNLPE. Cette gestion coordonnée a permis aux deux agences de combiner leurs mandats et avantages comparatifs et de profiter de quelques synergies dans l'exécution. Par contre, elle n'a pas engendré une réflexion stratégique commune sur les orientations du programme conjoint au Burkina Faso et sur son suivi. Par conséquent, le programme conjoint consiste en une compilation des apports de chaque agence et de ses partenaires et n'a pas favorisé l'échange ou le partage d'expériences entre les partenaires des deux agences.

Recommandations

Recommandation 1 : L'UNFPA et l'UNICEF devraient continuer leur travail conjoint en faveur de l'abandon des MGF/E au Burkina Faso, en l'intégrant davantage dans leurs programmes pays et en approfondissant leur réflexion stratégique commune.

L'UNICEF et l'UNFPA devraient mener une réflexion stratégique commune sur les orientations à donner à leur programmation conjointe dans le contexte spécifique du Burkina Faso : en considérant leurs ressources, capacités et expériences respectives et celles des autres acteurs en présence; en analysant quels sont les besoins les plus pressants en vue de l'abandon des MGF/E au Burkina Faso; en identifiant quels sont les objectifs réalistes dans le contexte burkinabé ; et à travers l'échange et le partage d'expériences entre leurs partenaires. Cette réflexion ne devrait pas aboutir à une stratégie conjointe sur les MGF/E superposée et parallèle au travail conduit sur ce thème par les deux agences, dans le cadre de leurs programmes pays. Au contraire elle devrait être fondée sur une intégration encore plus avancée de ce travail dans les programmes pays des deux agences.

Recommandation 2 : L'UNFPA et l'UNICEF devraient poursuivre leur approche holistique tout en priorisant leurs axes d'intervention sur la base de leurs avantages comparatifs, et sur ceux des autres acteurs en présence.

L'UNFPA et l'UNICEF devraient prioriser davantage leurs axes d'intervention dans le cadre des efforts combinés et coordonnés des différentes parties prenantes au Burkina Faso pour l'accélération de l'abandon des MGF/E. Le processus qui vient de démarrer pour le développement du nouveau plan d'action national de promotion de l'élimination des mutilations génitales féminines offre un cadre idéal pour conduire ce type d'exercice stratégique.

L'UNFPA et l'UNICEF devraient être prêts à faire des choix en termes d'axes d'intervention prioritaires, en explorant des partenariats avec d'autres partenaires techniques et financiers. Les deux agences devraient approfondir leur travail visant la production et l'utilisation de données fiables concernant les MGF/E au Burkina Faso. L'UNFPA et l'UNICEF devraient aussi mettre davantage l'accent sur la lutte transfrontalière et sur l'approche sous-régionale, en profitant des expériences communes de certains des pays dans la sous-région.

Recommandation 3 : L'UNICEF et l'UNFPA devraient continuer à concentrer leurs efforts dans les deux zones de convergence, en se focalisant sur la pérennisation des acquis et sur la reproduction des expériences positives.

L'UNFPA, l'UNICEF et leurs partenaires devraient continuer à appuyer les agents de terrain dans la mise en œuvre de leurs activités au niveau communautaire, afin de consolider des acquis très récents, cibler les poches de résistance et s'assurer que les engagements publiques des communautés pour l'abandon des MGF/E soient l'aboutissement de processus endogènes de prise de conscience et de changement d'attitudes. Les deux agences devraient aussi appuyer la mise en place et le fonctionnement de systèmes de suivi des engagements communautaires pour l'abandon des MGF/E et, à travers le SP- CNLPE, continuer à assurer l'accompagnement des instances de coordination au niveau décentralisé. Une autre priorité devrait être le renforcement du système de suivi et de collecte de données afin d'obtenir des informations plus fiables sur les approches qui marchent, dans quelle mesure et pourquoi. Sur la base de ces données, les deux agences devraient réfléchir à des stratégies de multiplication des approches plus porteuses, dans le cadre de leurs programmes pays respectifs, de la mise en œuvre du Plan d'action national, et des instances de coordination entre partenaires techniques et financiers au niveau pays.

Recommandation 4 : L'UNFPA devrait explorer les possibilités de mitiger les effets négatifs de ses procédures sur l'efficacité et l'efficience des initiatives pour l'abandon des MGF/E de ses partenaires.

Les procédures en question ne peuvent pas être changées par les bureaux pays. Cependant, au niveau du Burkina Faso, l'UNFPA et le SP-CNLPE devraient faire des efforts pour: (i) rationaliser et essayer de simplifier le plus possible leur application, surtout au niveau plus décentralisé de la chaine de mise en œuvre ; (ii) renforcer les capacités de partenaires d'exécution afin qu'ils puissent plus aisément répondre aux demandes administratives de l'UNFPA.

Bureau de l'évaluation

Bureau de l'évaluation

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 du Fonds des Nations Unies pour l'Enfance. Il s'agit d'une publication indépendante réalisée conjointement par les Bureaux de l'évaluation de l'UNFPA et 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 ou au Bureau de l'évaluation, UNICEF, E-mail: evalhelp@unicef.org

Le rapport de l'étude de cas est disponible sur les sites internet des Bureaux de l'évaluation:
UNFPA - http://www.unfpa.org/public/home/about/Evaluation/EBIER/TE/pid/10103 et
UNICEF - http://www.unicef.org/evaluation/index_69673.html