

ÉVALUATION INDÉPENDANTE DU PROGRAMME DE PAYS MADAGASCAR

2008 - 2013

Contexte

Ce rapport est le résultat de l'évaluation du 6^{ème} programme de coopération entre le FNUAP et Madagascar. Initialement signé pour la période 2008-2011, avec une enveloppe budgétaire globale de 27 millions de dollars, le programme de pays comportait trois composantes : (i) la santé de la reproduction, (ii) la population et le développement et (iii) le genre.

Du fait de la crise politique de 2009, et dans l'attente d'un retour à la normale conditionnant l'élaboration d'un nouveau Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF), le bureau du FNUAP à Madagascar a élaboré un cadre de développement intérimaire étendant la période du 6^{ème} programme jusqu'à 2013.

Objectifs et champ de l'évaluation

Les objectifs de l'évaluation sont : (i) fournir au FNUAP, aux parties prenantes du programme ainsi qu'au grand public une appréciation indépendante de la pertinence et de la performance du 6^{ème} programme de coopération entre le FNUAP et Madagascar ; (ii) analyser le positionnement stratégique du FNUAP dans le contexte du développement national malgache ; (iii) tirer les enseignements de ce programme en vue d'améliorer les programmes de coopération futurs entre le FNUAP et Madagascar.

L'évaluation porte sur les produits et les effets des trois composantes du 6^{ème} programme de coopération, tels



que définis dans le plan d'action du programme de pays (CPAP) 2008-2011 et dans le programme intérimaire 2012-2013.

En complément de l'analyse de ses trois composantes, l'évaluation comporte une analyse du système de suivi et d'évaluation du programme.

Méthodologie

L'évaluation a été conduite conformément à la méthodologie élaborée par le Service de l'évaluation du FNUAP pour les évaluations de programmes de pays.

L'évaluation a été organisée autour de huit questions (appelées questions d'évaluation) couvrant deux catégories de critères : (i) les critères de pertinence, d'efficacité, d'efficience et de durabilité pour l'analyse des trois composantes du programme ; (ii) les critères d'alignement stratégique, de capacité de réponse et de valeur ajoutée pour l'analyse du positionnement stratégique du FNUAP à Madagascar.

Le système de suivi et d'évaluation (S&E) du programme a été analysé à travers l'examen des cinq éléments suivants : (i) le suivi des ressources et des activités ; (ii) le suivi des réalisations et des résultats ; (iii) le suivi des hypothèses et des risques ; (iv) l'intégration des évaluations dans le système de S&E et (v) le renforcement des capacités des partenaires nationaux en matière de suivi et d'évaluation.

Les outils employés pour l'évaluation ont consisté en : (i) une revue détaillée de la documentation relative au programme et aux politiques publiques nationales ; (ii) des entretiens individuels et de groupes ; (iii) des visites de sites et observations directes ainsi que (iv) des groupes focaux.

Un souci constant de triangulation (croisement des données) a animé l'équipe d'évaluation tout au long de l'exercice. Cette triangulation a reposé sur le croisement systématique (i) des sources de données et d'information et (ii) des outils et méthodes de collecte de données.

Dans la conduite de l'évaluation, les évaluateurs se sont heurtés à de nombreuses contraintes, parmi lesquelles : (i) la difficulté de dresser une vue d'ensemble des activités du bureau de pays à partir des documents fournis ; (ii) la qualité insuffisante du système d'indicateurs du CPAP ; (iii) l'insuffisante disponibilité de données de suivi du programme ; (iv) l'indisponibilité de certaines parties prenantes, ou l'impossibilité matérielle de les rencontrer au cours de la phase de terrain.

L'important effort de triangulation réalisé par l'équipe d'évaluation a cependant permis de pallier, au moins

partiellement, le manque de données disponibles afin de garantir la crédibilité des constats de l'évaluation.

Principaux constats

Les objectifs du 6^{ème} programme du FNUAP ont été formulés sur la base d'une bonne identification des besoins de la population malgache. Elaborée en réponse au diagnostic initial du Plan d'action pour Madagascar (MAP 2007-2012), la planification du FNUAP a également pris en compte les différentes politiques nationales, y compris au niveau décentralisé. Après la crise de 2009, le programme du FNUAP a été révisé pour tenir compte des nouvelles orientations du système des Nations Unies.

Dans le domaine de la santé de la reproduction, le FNUAP a contribué à l'amélioration de l'offre de services de santé maternelle ainsi que de services de planification familiale. En matière de santé maternelle, le FNUAP a contribué au renforcement des capacités institutionnelles au niveau central, particulièrement au travers de son soutien à l'offre de soins obstétricaux et néonataux d'urgence et à la formation des sages-femmes, qui constitue une étape importante en vue de l'augmentation de la pratique des accouchements par du personnel qualifié. La faible capacité d'absorption du système public de santé limite toutefois les effets du soutien du FNUAP. En matière de planification familiale, l'appui du FNUAP a permis le maintien des résultats positifs observés ces dernières années en termes de prévalence contraceptive. La focalisation du programme sur l'aspect logistique de l'approvisionnement en méthodes contraceptives a cependant conduit le FNUAP à prêter une attention insuffisante aux autres éléments de la planification familiale, tels que la prise en compte des barrières socio-culturelles à l'utilisation des services, ou l'existence d'une offre permettant aux femmes de choisir la méthode qui leur est la plus adaptée. Le FNUAP a également contribué à faire que la santé de la reproduction des adolescents devienne une priorité nationale à Madagascar, même si ses interventions dans ce domaine ont souffert de l'absence d'une stratégie bien définie.

Dans le domaine de la population et du développement, les interventions appuyées par le FNUAP ont contribué au renforcement des compétences de ses partenaires de mise en œuvre. Du fait de la crise

politique de 2009, qui a entraîné la suspension du projet de recensement général de la population et la mise en sommeil de la planification tant au niveau central qu'au niveau décentralisé, les stratégies déployées pour promouvoir le lien entre population et développement n'ont cependant pas pu porter leurs fruits. La durabilité des acquis méthodologiques et des compétences développées grâce à l'appui du FNUAP est fortement conditionnée à une reprise de la planification du développement.

Dans le domaine du genre, le FNUAP a contribué à la mise en place d'un environnement institutionnel favorable à la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes. Grâce à l'appui du FNUAP, Madagascar a ainsi pu se doter d'instruments juridiques, de planificateurs sensibles au genre aux niveaux national et régional, d'institutions permettant de piloter des actions de lutte contre les violences basées sur le genre (VBG), ainsi que d'un mécanisme de suivi de l'accès à la justice et de lutte contre les VBG. Les interventions visant à l'amélioration de la situation socio-économique des femmes les plus vulnérables ont également produit des résultats positifs (en particulier en ce qui concerne la réinsertion sociale des femmes atteintes de fistules) mais limités. L'appui du FNUAP a contribué au renforcement de la participation des femmes aux affaires publiques. La fragilité des réseaux de femmes soutenus par le FNUAP constitue toutefois une limite à cette évolution favorable. En matière de lutte contre les VBG, l'appui du FNUAP à la mise en place et au développement de Centres d'écoute et de conseil juridique (CECJ) a contribué significativement à la mise à disposition de la population de services de conseil, de protection et d'orientation. Les CECJ demeurent cependant très dépendants de financements extérieurs, ce qui menace la pérennité de leurs résultats.

Les ressources humaines mobilisées dans le cadre du programme, tant au niveau du bureau de pays et des sous-bureaux qu'en appui aux partenaires de mise en œuvre, ne correspondent pas à l'ampleur des besoins identifiés, du fait notamment de la faiblesse souvent démontrée par les partenaires de mise en œuvre. L'insuffisance des moyens alloués aux sous-bureaux du FNUAP, ainsi que la faible autonomie de décision dont ils jouissent vis-à-vis du bureau d'Antananarivo, constituent une limite supplémentaire à l'atteinte des objectifs du programme.

Principales conclusions

Les objectifs du CPAP se fondent sur une bonne appréhension des besoins de la population et sont alignés sur le Plan d'action pour Madagascar, les politiques nationales sectorielles, et le cadre d'intervention du système des Nations Unies. En réponse à la crise socio-politique de 2009, le FNUAP a fait preuve de flexibilité, et sa capacité d'adaptation au nouveau contexte national lui a permis de garantir la continuité de sa réponse aux besoins de la population. Le lien de causalité entre les activités programmées dans les plans de travail annuel et les produits attendus du programme est cependant difficile à mettre en évidence, ce qui contribue à brouiller la logique d'intervention globale du FNUAP.

L'appui du FNUAP, renforcé par le Fonds thématique pour la santé maternelle, a contribué à l'amélioration de la planification nationale et à l'introduction d'outils de contrôle de qualité en matière de santé maternelle, en s'appuyant sur des politiques gouvernementales existantes. Cependant, le manque de planification opérationnelle et l'absence d'un suivi rigoureux, auxquels s'ajoutent des lacunes institutionnelles au niveau décentralisé, diminuent le potentiel de succès des différentes interventions du FNUAP.

Le FNUAP n'a pas suffisamment tenu compte des effets négatifs de la crise de 2009 sur sa capacité à contribuer à la production de données de suivi, ainsi qu'à sensibiliser les décideurs au lien entre l'utilisation de données fiables et une planification utile et efficace. Deux des trois produits de la composante population et développement (P&D) du programme se sont trouvés sans application concrète du fait de la crise : (i) l'utilisation des données de suivi de l'exécution des programmes de développement et (ii) la sensibilisation des parties prenantes actives en matière de planification nationale et régionale. Confronté à ces limitations, le bureau de pays n'a cependant modifié ni la stratégie ni les budgets alloués à la composante P&D, d'où une perspective réduite d'obtenir des résultats probants.

Le FNUAP a contribué à l'établissement d'un cadre institutionnel favorable à l'amélioration de la condition des femmes. Les interventions du FNUAP ont contribué à la vulgarisation et à une meilleure application

des textes réglementaires relatifs aux droits humains en général et au genre en particulier. Le FNUAP a favorisé la sensibilisation de la population aux questions d'égalité entre les hommes et les femmes à travers divers canaux de communication ainsi que par la formation de responsables et d'acteurs locaux aux niveaux central, régional et communal.

Dans un contexte marqué par l'absence d'un système de suivi axé sur les résultats au niveau du FNUAP, la mise en place d'un tel système se heurte à des résistances tant au sein du bureau de pays qu'auprès de ses partenaires d'exécution. La qualité des rapports fournis par les partenaires de mise en œuvre du FNUAP est particulièrement faible, ces derniers privilégiant la description narrative des activités plutôt qu'un véritable suivi des résultats du programme. De même, les contributions du responsable du suivi et de l'évaluation au sein du bureau de pays ne sont pas suffisamment prises en considération par les responsables de composantes.

Principales recommandations

La mise en œuvre du programme de pays à tous les niveaux devrait se concentrer sur les axes prioritaires, avec pour unique perspective l'obtention des résultats attendus. Le FNUAP devrait dès lors adopter une planification permettant – entre autres – de se concentrer sur un nombre d'activités et un nombre de partenaires d'exécution limités, de garantir un lien de causalité suffisant entre les activités programmées et les résultats attendus, et de prendre en compte la durabilité des actions entreprises.

Le FNUAP devrait réviser sa stratégie de planification familiale dans le cadre d'une approche intégrée de la santé de la reproduction. Outre la sécurisation des produits contraceptifs, le FNUAP devrait en effet accorder

une attention accrue à des éléments tels que l'examen des facteurs constituant un frein à l'utilisation des services et méthodes de planification familiale, l'amélioration de la qualité de prestation de services de planification familiale dans les structures de santé, ou encore le renforcement de la coordination entre les stratégies avancées et les formations sanitaires.

La poursuite de l'appui du FNUAP à la production et à l'utilisation des données socio-économiques et des données de suivi devrait être conditionnée à la reprise du processus de planification des politiques publiques, aux niveaux central et décentralisé. Le volume de l'aide du FNUAP devrait en outre être modulé en fonction des ressources humaines et financières effectivement mises à la disposition des échelons déconcentrés, et en particulier des cellules de centralisation et d'analyse régionales.

Le FNUAP devrait mener des actions de plaidoyer auprès des partenaires de mise en œuvre dans le domaine du genre pour s'assurer de l'opérationnalisation et de l'application des réformes menées. Le FNUAP devrait en particulier collaborer avec la Direction Générale chargée du Genre auprès du Ministère de la Population et des Affaires Sociales, pour un inventaire des résolutions prises et des réformes menées dans la thématique genre, ainsi qu'une identification des blocages empêchant l'opérationnalisation et l'application de ces réformes.

Le FNUAP devrait augmenter le budget alloué au responsable chargé du suivi et de l'évaluation (S&E) et donner à ce dernier un rôle effectif dans le suivi des résultats, les revues et la programmation afin de valider leur qualité et leur cohérence avec le programme de pays. Le responsable chargé du S&E devrait en outre effectuer un plus grand nombre de missions de suivi sur le terrain, en associant ces dernières, dans la mesure du possible, aux missions de supervision.

Pour toute demande d'informations complémentaires, merci de prendre contact avec le **Service de l'évaluation, Division des services de contrôle interne, FNUAP**
Courriel : evb@unfpa.org
Téléphone: +1 212 297 2620

Le présent rapport d'évaluation peut être obtenu sur le site internet du FNUAP :
<http://www.unfpa.org/public/home/about/Evaluation/EBIER/CPE>