



Évaluation Formative du Programme de Pays entre le Gouvernement de Madagascar et l'UNICEF (2015-2020)

Avec un changement de pouvoir considéré comme étant anticonstitutionnel, la crise de 2008-2009 a généré la suspension de l'aide octroyée jusque-là par les principaux bailleurs de fonds, à l'exception de l'aide d'urgence. L'UNICEF joue depuis cette date un rôle clé dans le pays, et s'avère être, dans le cadre de son programme de coopération avec le gouvernement malgache 2015-2020, un des principaux bailleurs de fonds dans les secteurs de la santé ainsi que de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement. Ce document présente un aperçu des résultats de l'évaluation de ce Programme de Pays.

Classé au 162^e rang sur 189 (IDH 2019), Madagascar est l'un des pays les plus pauvres au monde, 75 % de sa population vivant avec moins de 1,90 USD par jour. L'instabilité politique de ces dernières décennies et la suspension de l'aide internationale entre 2009 et 2014, ont fragilisé d'autant plus l'économie malgache déjà précaire. Les indicateurs de développement sont faibles, et ce dans tous les domaines : santé, nutrition, éducation, eau, assainissement, hygiène (EAH) et protection des enfants, etc. Les inégalités de genre, bien que variables d'une région à l'autre, sont cependant une constante dans la plupart des secteurs. Les catastrophes naturelles et les épidémies sont également courantes dans le pays, notamment dans les régions du Sud, et accroissent les inégalités et les vulnérabilités d'une population très

dépendante de l'appui extérieur. Les enfants malgaches sont parmi les premières victimes de cette situation.

Description du programme de pays

Endossé par le gouvernement malgache et approuvé par le Conseil d'Administration de l'UNICEF en février 2015, le Document de Programme Pays (CPD) couvre la période 2015-2020 avec un budget total de 198 millions USD. L'objectif principal du programme est de contribuer à la « réalisation de résultats équitables pour les enfants et les familles les plus pauvres et les plus difficiles à atteindre ».

Face à ces nombreux défis, l'UNICEF et ses partenaires à l'échelle nationale, régionale et communautaire, articulent leurs interventions autour de six secteurs clés:


santé, nutrition, eau, assainissement et hygiène, éducation, protection de l'enfance, politique et protection sociale. Le programme intègre également des approches et stratégies transversales, avec une emphase sur la communication pour le développement (C4D), les urgences et, depuis une revue à mi-parcours, les droits des enfants et des femmes. Le cadre logique du CPD s'articule autour de sept effets correspondant à chaque secteur d'intervention précédemment cités et à un effet intersectoriel intégrant les approches et stratégies transversales.

Objectifs et portée de l'évaluation

Menée entre août 2019 et février 2020, l'évaluation formative du Programme de Pays entre le Gouvernement de Madagascar et l'UNICEF (2015-2020) a pour objectif principal d'informer et d'appuyer la préparation du futur Document de Programme de Pays (2021-2023) dont la planification a débuté fin 2019. Les constats, conclusions, leçons apprises et recommandations doivent guider le Bureau Pays de l'UNICEF Madagascar dans cet exercice. La portée de l'évaluation couvre le programme pays de l'UNICEF, tel qu'approuvé par le Conseil d'Administration en février 2015, ainsi que toutes les modifications et révisions du programme initial survenues au cours de la période examinée (2015 à 2019), tels que les ajustements suite à la revue à mi-parcours du programme pays effectués en 2017. En plus d'évaluer le degré d'atteinte des résultats espérés et d'identifier les facteurs ayant contribué et inhibé l'atteinte de ces résultats, cette évaluation s'adonne également à une analyse de la structure organisationnelle ainsi que du positionnement stratégique du bureau pays. Au niveau sectoriel, l'évaluation a mis l'emphase sur l'évaluation des secteurs de la santé et de l'EAH.

Constats et conclusions

Pertinence

 Les constats principaux sur la pertinence du programme pays confirment l'alignement du CPD sur les priorités du gouvernement malgache, de l'UNICEF et sur les besoins des populations tels que décrits dans le SitAn qui a précédé l'élaboration du CPD. On constate toutefois une faible intégration d'une programmation visant le développement de la petite enfance ainsi que les adolescents. Le bureau pays s'est avéré flexible, adaptant sa programmation aux changements de contexte fréquents caractérisés par de nombreuses situations d'urgence telles que les sécheresses, les cyclones et peste qui ont, entre autres, marqué toute la période de mise en œuvre du programme. Par contre, cette flexibilité a quelque peu fait dévier le bureau de sa programmation initiale, s'arrimant plus souvent qu'autrement avec les priorités changeantes du gouvernement malgache, tout comme avec celles des bailleurs de fonds. On constate malgré cela que l'UNICEF dispose d'un avantage comparatif certain par rapport à d'autres partenaires techniques et financiers à Madagascar, notamment dans les secteurs de l'EAH, de

l'éducation et de la protection. Sa capacité à opérer au niveau sous-national dans ces secteurs s'avère également être un atout clé du bureau pays.

Quant à l'approche genre, elle n'a pas été intégrée systématiquement et de manière transversale dans la planification et la mise en œuvre du programme pays, le CPD n'étant pas basé sur une analyse genre et ne décrivant pas l'impact différencié sur les femmes et les hommes, les filles et les garçons, des problématiques en lien avec les différents secteurs d'intervention. Toutefois, l'intégration récente d'une spécialiste en genre au sein du bureau pays contribuera sans doute à combler cette lacune lors de l'élaboration du prochain programme pays. Aussi, il n'y a pas eu une approche systématique et intégrée de prise en compte des préoccupations des détenteurs de droits lors de la conception et la mise en œuvre du programme.

Efficacité



L'appui institutionnel fourni par le bureau pays dans les divers secteurs d'intervention a contribué à l'élaboration de politiques et de plans qui encadrent les interventions en faveur des communautés, familles et enfants. Toutefois, leur opérationnalisation n'est pas assurée faute de dispositifs de mise en œuvre.

Par ailleurs, les initiatives humanitaires et de développement visant directement les populations ont contribué à l'atteinte de résultats concrets en termes de soins de la mère et des nouveau-nés, de vaccination des enfants, d'EAH, de nutrition, d'éducation, et de protection de l'enfance bien que toutes les cibles des résultats et des produits escomptés n'aient pas été atteintes.

Quelques exemples de résultats concrets touchant les enfants, familles et communautés:



Santé : Amélioration de l'accès aux soins de santé en permettant l'ouverture de la totalité des 73 centres de santé de base (CSB) préalablement fermés par manque de personnel dans les neuf régions d'intervention du Programme PASSOBA-Santé et, à la fin du programme, d'intégrer presque la totalité de ce personnel (537) dans la Fonction Publique, dont 70% de femmes agents de santé ; maintien d'une bonne couverture vaccinale pour la diphtérie-tétanos-coqueluche, 3^e dose (DTP3).



C4D : Pour améliorer les connaissances et l'acceptation des populations de la vaccination infantile, les campagnes de sensibilisation ont été accompagnées d'un appui au gouvernement central ainsi qu'aux ONG favorisant la communication continue et la mobilisation sociale

par le biais de la radio, de la télévision et d'autres médias.



EAH : En 2019 seulement, l'UNICEF estime avoir contribué à donner accès à de l'eau potable de façon durable à plus de 63 000 personnes par l'entremise de forages (30 nouveaux forages et la réhabilitation de huit autres) et du pipeline pour un total de 721 000 personnes ayant accès à de l'eau potable de façon durable depuis 2015.

Les innovations orientées sur les infrastructures de conduite d'eau (pipeline) ne profitent toutefois pas équitablement aux populations les plus vulnérables vivant dans les zones éloignées pas car elles n'y ont pas un accès direct et les prix de l'eau transportée par camions citernes ne sont pas à leur portée.

La coordination entre l'UNICEF et les multiples organes de gestion d'urgence nationaux, dont la capacité demeure faible, est complexe mais bien organisée et, à titre de lead des clusters en nutrition, éducation, EAH et protection sociale, et co-lead du cluster santé, l'UNICEF a généralement fait preuve d'efficacité dans la préparation et la réponse aux situations d'urgence.



Efficiace

L'UNICEF Madagascar a mobilisé un nombre important de ressources financières et humaines pour mettre en œuvre les diverses interventions sectorielles et répondre aux crises humanitaires récurrentes tout au long de la programmation. Bien que la majorité du budget octroyé au gouvernement aboutisse au niveau régional conformément aux besoins de la population, la majorité du personnel de l'UNICEF est basé à Antananarivo, laissant croire que la structure du bureau pays n'est pas alignée sur ses opérations ni très bien adaptée pour répondre aux besoins des communautés en temps opportun.

S'agissant du personnel, il est qualifié et motivé dans l'ensemble mais le niveau des postes de gestion au sein du bureau pays n'est pas à la hauteur des ambitions et des exigences du programme. Au niveau décentralisé, les agents de santé communautaire qui travaillent bénévolement auprès des populations dans les districts renforcent l'efficiace mais les assistants techniques régionaux déployés dans les régions et occupant les bureaux des structures décentralisées du gouvernement exécutent bon nombre de tâches normalement réservées aux fonctionnaires possiblement en raison de leurs termes de référence imprécis ou mal compris.

Quant au partenariat avec les autres bailleurs de fonds, bien que le rôle de l'UNICEF à titre de lead de plusieurs clusters sectoriels favorise la concertation, il ne facilite pas pour autant la coordination des interventions et c'est un rôle centralisé avec une faible implication des partenaires au niveau régional.

L'absence de théories du changement ou de chaînes de résultats sectorielles et pour l'ensemble du programme a nui à l'efficiace du programme pays de l'UNICEF. L'équipe d'évaluation n'a pas trouvé de données probantes indiquant qu'au moment des revues de progrès semestrielles voire lors de la revue à mi-parcours, il y ait eu un questionnement sur l'efficiace et l'efficiace des stratégies employées pour atteindre les effets escomptés. Aussi, le système de suivi-évaluation qui a été utilisé pour mesurer l'état d'avancement des résultats du programme a fourni certaines données utiles à la prise de décision bien que l'on questionne le choix de bon nombre d'indicateurs et de cibles identifiés pour les résultats et produits escomptés ainsi que la fiabilité des données, lesquelles ne sont pas désagrégées par région ni par sexe.



Durabilité

Le renforcement des institutions nationales et régionales pour une prise en charge des initiatives sectorielles et les appuis au développement des plans, des politiques et des stratégies par le gouvernement sont autant de mesures qui constituent des éléments de durabilité. Toutefois, la pérennisation des acquis du programme est menacée par la faible capacité d'absorption de l'aide extérieure des partenaires gouvernementaux de l'UNICEF et l'absence d'un certain nombre de conditions propices telles que : la stabilité et le renforcement continu des capacités du personnel; l'existence de dispositifs clairs pour assurer la continuité et le suivi des interventions ; un niveau de transparence accru ; et des fournisseurs de biens et de services (privés et publics) fiables et de qualité.

Un certain nombre d'obstacles à la durabilité des interventions sectorielles ont été constatés, par exemple:

- ⇒ L'absence de moyens des écoles et des CSB pour la construction et l'entretien des infrastructures et le manque d'intégration des activités EAH des écoles dans les systèmes de suivi des Ministères de l'Éducation Nationale et de la Santé.
- ⇒ Le manque d'initiatives de qualité ciblant les districts, communautés et familles à travers des interventions de communication pour le développement, de dialogue et de transfert de connaissances sur les droits de la personne et en priorité de l'enfant, sur comment réclamer ses droits, et surtout, sur les bénéfices de l'adoption des pratiques familiales essentielles.
- ⇒ Les investissements substantiels de l'UNICEF en infrastructures et en fournitures ont en fin de compte déchargé temporairement l'obligation de l'État malgache d'assurer que le pays ait les infrastructures nécessaires en place pour assurer le bien-être de sa population. Les investissements ciblant la capacité des détenteurs de droits d'agir au bénéfice de leur propre développement ont été également trop faibles.



Recommandations

1. Le bureau pays devrait concevoir le prochain programme pays comme un programme de transition permettant de développer une vision à long terme, des résultats ainsi que des cibles réalistes qu'il sera en mesure d'atteindre en partenariat avec le gouvernement et par l'intégration en amont de ses stratégies transversales éprouvées, notamment en matière de genre.
2. Le prochain programme pays devrait conserver l'approche multi-niveaux consistant à collaborer avec le gouvernement aux niveaux national et régional tout en consolidant ses interventions régionales là où les besoins des femmes et des enfants sont les plus importants.
3. Le bureau pays devrait capitaliser sur l'avantage comparatif qu'il possède actuellement par sa présence dans les régions en renforçant sa présence au niveau décentralisé de façon progressive.
4. Le bureau pays devrait conceptualiser et opérationnaliser une approche lui permettant de renforcer la collaboration intersectorielle interne et d'aborder de manière holistique et multisectorielle les défis auxquels les enfants font face depuis la naissance jusqu'à l'adolescence.
5. L'UNICEF devrait capitaliser sur son rôle de lead des nombreux clusters sectoriels afin d'améliorer la coordination entre les PTF pour répondre de façon concertée aux défis et problématiques de développement du pays.
6. Le prochain programme pays devrait inclure une analyse plus exhaustive des risques, tel que liés à la capacité d'absorption de l'aide extérieure des partenaires gouvernementaux, ainsi que des opportunités et des coûts nécessaires à l'opérationnalisation des plans de durabilité et/ou de mise à l'échelle pour toutes ses interventions.
7. L'approche de gestion axée sur les résultats du bureau pays devrait inclure : le renforcement de l'opérationnalisation de son système de suivi-évaluation afin qu'il soit en mesure de générer des données crédibles, en temps opportun, à des fins programmatiques ; et le développement d'une stratégie et d'une plateforme de partage des connaissances sur les leçons apprises et bonnes pratiques découlant des diverses interventions.
8. Le bureau pays devrait renforcer sa collaboration avec les organisations de la société civile et impliquer plus systématiquement les représentants des communautés et des districts dans les régions cibles lors de l'élaboration du prochain programme pays afin de s'assurer que les stratégies d'intervention soient bien adaptées aux besoins et priorités exprimés par les populations et ancrées dans les réalités du terrain.
9. Le bureau pays devrait continuer à renforcer les connaissances et compétences de son personnel en matière d'égalité des sexes afin d'assurer la pleine intégration de ces questions dans toutes ses interventions.