

ÉVALUATION THÉMATIQUE INDÉPENDENTE

L'appui de UNFPA à la planification familiale

2008-2013



OBJECTIFS ET CHAMP DE L'ÉVALUATION

Les objectifs de l'évaluation sont d'analyser la manière dont le cadre du Plan stratégique de l'UNFPA (2008-2013) a orienté la programmation et la mise en œuvre des interventions de la planification familiale, et de faciliter la formation et le recueil des bonnes pratiques de l'UNFPA dans le domaine de la planification familiale.

L'évaluation couvre tous les pays dans lesquels l'UNFPA œuvre dans le domaine de la planification familiale, mettant l'accent sur les 69 pays prioritaires qui ont un faible taux d'utilisation de contraceptifs et un niveau élevé de besoins non satisfaits dans le domaine de la planification familiale, tel qu'il ressort du Sommet de Londres sur la planification familiale et le Family Planning 2020 (« FP 2020 »). Cette évaluation qui couvre également les pays à revenu intermédiaire où les besoins de planification familiale sont importants du fait de leur inégalité d'accès. L'évaluation couvre les interventions de planification familiale financées par les ressources ordinaires et diverses, y compris celles financées par le fond thématique, le Programme mondial pour améliorer la sécurité d'approvisionnement en produits de santé reproductive (GPRHCS) et celles qui sont intégrées à des programmes et des projets comme la santé maternelle, la santé sexuelle et reproductive des adolescents et des jeunes, le VIH et le SIDA, le genre et l'assistance humanitaire.

CONTEXTE DE L'ÉVALUATION

L'UNFPA a été créé en 1969 avec le mandat de travailler sur les questions relatives à la population. Conformément au Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement de 1994 (CIPD) et aux Objectifs du millénaire pour le développement 5.B,¹ l'UNFPA travaille stratégiquement à la promotion de la planification familiale dans le cadre des droits sexuels et reproductifs et des droits de la personne avec une attention particulière donnée aux groupes vulnérables et marginalisés. Le mandat actuel de l'UNFPA relatif au soutien de la planification familiale se base également sur les résultats du Sommet de Londres de 2012 sur la planification familiale, qui couronna plus d'une décennie d'efforts visant à renforcer le rôle primordial de la planification familiale et à en faire une priorité dans le cadre de la CIPD pour les droits relatifs à la santé sexuelle et reproductrice. Lors de ce sommet, le FP2020 avait été conçu comme un partenariat mondial majeur pour soutenir et suivre les progrès relatifs à ces engagements.

Dans les pays partenaires, l'UNFPA fournit un support technique aux gouvernements et soutient la société civile pour un accès universel à la santé sexuelle et reproductrice, à l'information et aux services, y compris à la planification familiale. Aux niveaux mondial et régional, l'UNFPA développe des guides techniques, procure et distribue des produits de santé de la reproduction, soutient la formation pour les professionnels dans les domaines de la santé et du développement, et appuie l'amélioration des politiques et des programmes.

Plusieurs cadres stratégiques de l'UNFPA ont orienté les interventions dans le domaine de la planification familiale pendant la période évaluée (2008-2013):

- ▶ Le Plan stratégique de l'UNFPA 2008-2011 et les Cadres de résultats en matière de développement (2008-2013)
- ▶ Le Cadre relatif aux droits reproductifs et à la santé sexuelle et reproductrice (2008-2012)

- ▶ Le Programme mondial pour améliorer la sécurité d'approvisionnement en produits de santé reproductrice (GPRHCS), phase I (2007-2012)
- ▶ Prévention du VIH et grossesses non désirées : Cadre Stratégique (2011-2015)
- ▶ *Choices not Chance*,² Stratégie de l'UNFPA concernant la planification familiale 2012-2020.

Bien que chaque plan cadre soit articulé autour d'un thème spécifique, la planification familiale a été une composante de chacun d'entre eux, aussi bien en tant que domaine spécifique que comme partie intégrante d'autres stratégies clés comme la santé maternelle, le VIH et le SIDA. Cependant, les différences entre les cadres reflètent autant de manières de traiter la planification familiale.

MÉTHODOLOGIE

L'approche globale de l'évaluation est basée sur l'identification de la contribution de l'UNFPA à la planification familiale et a tenu compte des questions relatives au genre, aux droits de la personne et aux contextes culturels. L'analyse des contributions a constitué le cadre analytique général pour l'évaluation.

A partir d'une analyse des cadres stratégiques de l'UNFPA, l'équipe d'évaluation a reconstruit une théorie du changement, laquelle a, à son tour, servi à l'élaboration d'une série d'hypothèses clés et de questions générales d'évaluation dans huit domaines d'investigation qui couvrent les critères d'évaluation du CAD de l'OCDE (pertinence, efficacité, efficience, durabilité) et le critère de coordination. Cette information est présentée dans la matrice d'évaluation.

Les méthodes de collecte des données incluent 12 études de cas de pays, sélectionnés parmi les 69 pays prioritaires de l'UNFPA pour des interventions en matière de planification familiale. Des études de cas sur le terrain ont été menées dans cinq pays (Bolivie, Burkina Faso, Cambodge, Ethiopie et Zimbabwe) puis des études sur base documentaire dans sept autres pays (Nicaragua, Nigeria, Soudan, Tadjikistan, Ouganda, Rwanda, et Viet Nam). Cinq de ces pays sont des pays bénéficiaires du programme "UNFPA supplies"

¹ Dans les Objectifs du millénaire pour le développement, l'objectif 5 était « d'améliorer la santé maternelle » et avait deux cibles: 5.A "Réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle " et 5.B "Rendre l'accès à la médecine procréative universel d'ici à 2015."

² « Par choix et non par hasard »

(nouveau nom du GPRHCS). Les autres sources d'information ont consisté en une étude approfondie de la documentation, des entretiens avec des experts au sein du personnel de l'UNFPA (siège, bureaux régionaux et bureaux de pays), des entretiens avec des interlocuteurs clés des gouvernements et des partenaires de développement. Deux enquêtes en ligne visant les bureaux de pays de l'UNFPA ainsi que les parties prenantes dans ces mêmes pays ont été effectuées dans 64 pays afin de recueillir des informations (tant qualitatives que quantitatives) sur la diversité et l'échelle des interventions dans le domaine de la planification familiale.

L'analyse est basée sur la théorie du changement reconstruite et est encadrée par une matrice d'évaluation présentant des informations et des données tant qualitatives que quantitatives, lesquelles sont systématiquement référencées. La matrice a également servi de cadre pour tester les hypothèses de la théorie du changement par rapport aux informations recueillies, pour fournir des réponses crédibles aux questions d'évaluation relatives à l'efficacité des programmes et à leur contribution aux résultats. Chaque domaine d'investigation a été exploré de manière à assurer la crédibilité des résultats ainsi que les conclusions de l'évaluation.

PRINCIPAUX CONSTATS

L'UNFPA s'est engagé de manière efficace dans les efforts mondiaux pour rehausser la perception de la planification familiale comme une priorité du développement. Ces efforts ont abouti à une inclusion explicite d'indicateurs relatifs à la planification familiale dans les Objectifs du développement durable. **Les actions de l'UNFPA contribuent à une appropriation accrue de la part des gouvernements ainsi qu'à une plus grande durabilité en promouvant les investissements nationaux et l'utilisation de lignes budgétaires spécifiques pour les produits et programmes relatifs à la planification familiale à l'échelle nationale ainsi qu'aux niveaux décentralisés.** L'UNFPA renforce également la durabilité institutionnelle en apportant son soutien dans le développement des capacités, particulièrement dans le secteur public et dans le domaine de la disponibilité des produits de santé de la reproduction, de la logistique ainsi que celui de la formation. Cependant au niveau du pays, ceci se fait

souvent en l'absence d'une stratégie cohérente, où, dans un contexte marqué par des changements fréquents du personnel et son faible taux de rétention, la durabilité des gains en matière de planification familiale est amoindrie. L'UNFPA reste un partenaire bénéficiant de la confiance des gouvernements, et qui agit souvent pour le compte des gouvernements dans la gestion et la coordination des activités de la planification familiale. Cette relation étroite avec les gouvernements est perçue comme un avantage comparatif pouvant être utilisé pour promouvoir certaines problématiques et certains programmes. Cependant, l'influence de l'UNFPA peut se trouver limitée, particulièrement sur des sujets sensibles ou politiquement délicats, du fait de sa volonté de maintenir et préserver un partenariat avec les gouvernements.

Il y a eu un changement évident dans le positionnement sur la planification familiale depuis la nomination du directeur exécutif actuel et à la suite de la mise en place d'importantes plateformes de partenariats, en particulier FP2020. Le leadership de l'UNFPA est apprécié par ses partenaires mondiaux pour le message que l'organisation porte sur l'importance de la planification familiale, en particulier comme moyen de garantir les droits de la personne et la santé des générations futures et pour la promotion du dividende démographique. L'engagement de l'UNFPA a été conforté par les partenaires du FP2020, lesquels reconnaissent ses avantages comparatifs, tel que son envergure mondiale, son réseau de personnels expérimentés sur le terrain, la plateforme du GPRHCS, et le rôle important que joue l'UNFPA dans l'engagement et les investissements des gouvernements pour la planification familiale. L'UNFPA a joué le rôle d'intermédiaire pour la prise de conscience des gouvernements dans le domaine de la planification familiale, pourtant, particulièrement au niveau du pays, l'UNFPA n'utilise pas toujours son avantage stratégique de manière optimale, notamment pour servir d'intermédiaire pour le partenariat sur des questions sensibles ou entre les gouvernements et la société civile. Par ailleurs, l'UNFPA semble aussi avoir perdu une opportunité majeure d'être un intermédiaire important dans la gestion des connaissances relatives aux bonnes pratiques ou aux pratiques prometteuses. De plus, le ciblage prioritaire prôné par les différentes stratégies de l'UNFPA dans le domaine de la

planification familiale se heurte à la volonté contradictoire de faire beaucoup dans de très nombreux pays et avec trop peu de moyens.

Le personnel et les partenaires de l'UNFPA sont d'accord sur la signification et l'importance de l'intégration des services de santé comme une stratégie clé permettant de mettre en œuvre la vision de la CIPD. Cependant, des tensions persistent sur la question de savoir si et comment la planification familiale devrait être priorisée dans le cadre de l'intégration. L'UNFPA a pris le leadership mondial et a fourni une orientation technique sur l'intégration de la planification familiale. En particulier, l'UNFPA a encouragé et soutenu l'intégration en amont, au niveau des politiques et des stratégies, garantissant ainsi que les cadres des politiques gouvernementales traitent des questions d'intégration, avec un ciblage prédominant sur les liens entre la santé sexuelle et reproductives et le VIH, sur la santé sexuelle et reproductive des adolescents et sur les réponses d'urgence. Cependant, une attention moindre a été portée à l'intégration de la planification familiale dans le cadre de la santé maternelle. Les résultats de l'appui de l'UNFPA en aval, visant l'amélioration de l'accès à la planification familiale intégrée à d'autres services de santé reproductive, sont plus difficiles à discerner. Le soutien technique de la planification familiale été fourni principalement par le GPRHCS, dont l'angle d'approche est prioritairement celui de la fourniture des produits de santé de la reproduction, plutôt que celui de l'intégration. Enfin, au niveau programmatique et opérationnel, le personnel de l'UNFPA travaille souvent en silo, ce qui conduit à un manque d'harmonisation et à des occasions manquées pour l'intégration de la planification familiale dans d'autres domaines thématiques.

L'UNFPA a identifié des facteurs clés et a contribué, avec des résultats évidents, à l'amélioration de l'environnement politique et au renforcement de l'engagement national des gouvernements pour la planification familiale. En revanche, au niveau des communautés, les normes culturelles et sociales constituent encore une entrave à la mise en œuvre effective des politiques de planification familiale, malgré les efforts déployés par l'UNFPA dans sa collaboration avec les organisations locales. L'UNFPA a également encouragé les activités de stimulation de

la demande mises en œuvre par des acteurs étatiques et non étatiques, ce qui a souvent contribué à l'augmentation continue du recours aux services de la planification familiale. Cependant, on observe encore un déficit en matière de connaissances et d'informations et, pour cette raison, il n'a pas été possible, au cours de l'évaluation, de prendre complètement la mesure de l'efficacité des activités de stimulation de la demande appuyées par l'UNFPA au niveau des communautés.

L'UNFPA a fait des efforts pour identifier et répondre aux besoins d'un nombre limité de groupes vulnérables et marginalisés, tant au niveau du pays, qu'au niveau régional et mondial, avec généralement une attention particulière pour les jeunes et les adolescents. Bien que l'UNFPA soit reconnu comme un défenseur efficace des droits des groupes vulnérables et marginalisés, son rôle au niveau mondial ne s'incarne pas toujours au niveau du pays. De fait, l'UNFPA évite parfois de prendre position sur des sujets sensibles relatifs à la santé sexuelle et reproductive lorsqu'il s'agit de groupes minoritaires. L'UNFPA encourage la participation des groupes vulnérables et marginalisés dans les activités des programmes, mais l'attention donnée à l'autonomisation de ces groupes, afin qu'ils participent à l'élaboration des programmes ou aux activités de plaidoyer, est plus limitée. Ainsi l'UNFPA soutient des programmes visant à augmenter l'accès aux services pour les groupes vulnérables et marginalisés, alors que des barrières sociales et culturelles persistent tant au niveau de la demande qu'au niveau de la fourniture de produits de santé de la reproduction. En outre, la conduite d'analyses de situation dans le domaine des droits sexuels et reproductifs et des droits des groupes vulnérables et marginalisés n'est pas une pratique systématique dans les bureaux de pays.

L'UNFPA est mandatée pour défendre une approche basée sur les droits de la personne et a identifié les caractéristiques clés d'une telle approche dans ses programmes relatifs à la santé sexuelle et reproductive. L'UNFPA a également établi des directives basées sur les droits de la personne dans le domaine de la planification familiale (Choices not Chance). De plus, l'UNFPA et l'OMS ont établi conjointement les orientations pour la mise en œuvre des droits de la personne pour l'accès aux services de

contraception. **Il reste que le personnel de l'UNFPA et ses partenaires n'ont pas toujours une même compréhension de la définition de l'approche de la planification familiale basée sur les droits de la personne. Dans les faits, cette compréhension varie et est souvent orientée sur l'accès aux services de la planification familiale et à un choix étendu d'options en matière de méthodes contraceptives.** L'UNFPA a été actif au niveau mondial dans l'affirmation de l'importance d'une approche basée sur les droits de la personne. Au niveau national, en revanche, les résultats sont mitigés et montrent que les éléments constitutifs de cette approche ne sont pas appliqués de manière systématique dans les programmes de pays. Alors qu'un certain nombre de programmes techniques (comme celui de la prévention du VIH ou le programme visant à prévenir la violence basée sur le genre) accorde plus d'importance aux composantes basées sur les droits de la personne (comme la participation, l'autonomisation et la responsabilité), il est souvent difficile de déterminer la manière suivant laquelle les principes des droits de la personne ont été mis en œuvre dans les programmes de la planification familiale. Ceci indique autant d'occasions manquées pour un apprentissage entre les différents domaines techniques sur des approches effectives basées sur les droits de la personne.

Les bureaux de pays de l'UNFPA utilisent différents modes d'engagement selon qu'ils sont plus ou moins adaptés aux besoins et aux opportunités dans la planification familiale. Cependant, en raison du manque d'une stratégie globale d'apprentissage, l'UNFPA ne dispose pas de suffisamment d'informations et de données sur les bonnes pratiques pour identifier les opportunités offertes par différents modes d'engagement. Au niveau du bureau de pays, les priorités de la programmation en planification familiale sont surtout définies par les besoins nationaux, les priorités organisationnelles de l'UNFPA, et la disponibilité de fonds. De fait, le choix des modes d'engagement au niveau du pays ne prend pas en compte les activités d'autres donateurs actifs dans le pays. Ce choix n'apparaît pas, non plus, comme le résultat d'un examen stratégique global de la manière selon laquelle l'UNFPA pourrait être un catalyseur et pourrait intervenir pour supprimer des barrières, soutenir un progrès accéléré dans des zones difficiles, ou se joindre à d'autres partenaires pour élaborer des approches durables.

L'UNFPA est actif dans le domaine de la gestion des connaissances pour la planification familiale, y compris à travers le programme GPRHCS, ainsi qu'en fournissant une expertise de terrain et des possibilités d'expérimentation dans le cadre des Pratiques à Haut Impact (l'initiative pour les pratiques à impact élevé en matière de droits sexuels et reproductifs). Mais, en l'absence d'une stratégie globale et explicite d'apprentissage, soutenue par des normes rigoureuses pour la documentation et les données, la gestion des connaissances de l'UNFPA s'en trouve affaiblie. De plus, le manque d'attention accordée à la définition et la présentation des résultats en matière de planification familiale, au-delà des activités et des extrants, limite également la capacité de l'UNFPA à intervenir comme un intermédiaire crédible pour déterminer « ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas ».

A travers son programme phare GPRHCS, l'UNFPA a augmenté ses activités de la gestion de l'offre et contribue à élargir le choix des méthodes contraceptives. Il a aussi été un promoteur efficace du financement durable pour la planification familiale et encourage la formation. L'UNFPA a soutenu une vaste gamme de formations dans la gestion de l'offre, y compris certaines visant l'amélioration du rapport coût/efficacité et de la durabilité. Cependant, ce soutien a, de manière générale, été morcelé et déconnecté des stratégies plus larges pour le développement de ressources humaines. Peu d'attention a été accordée aux aspects de supervision, de suivi ou d'évaluation de l'impact de la formation sur la satisfaction des utilisateurs. L'UNFPA a contribué à élargir le choix des méthodes contraceptives, y compris par un soutien à l'introduction de méthodes plus sensibles et a participé aux interventions destinées à réduire les coûts d'approvisionnement au niveau global et au niveau du pays. En outre, l'UNFPA a contribué à augmenter le nombre de méthodes disponibles dans les situations d'urgences ou humanitaires grâce à l'apport de kits d'urgence. En revanche, l'UNFPA n'a pas étudié de manière exhaustive la faisabilité financière relative au maintien d'un choix important de méthodes dans les pays à faibles revenus. Quand la question du choix de méthodes contraceptives n'est pas systématiquement prise en compte, des problèmes d'équité risquent de surgir dans l'accès aux méthodes contraceptives ou dans la capacité des

utilisateurs d'exercer un choix volontaire. L'UNFPA a soutenu les démarches des gouvernements pour une plus grande durabilité à travers la promotion de la sécurité des approvisionnements en produits de santé sexuelle et reproductive, y compris par la mise en place de lignes budgétaires spécifiques pour la planification familiale, le soutien technique et le renforcement de la chaîne d'approvisionnement. L'UNFPA a également défendu une approche du marché global, incluant le secteur privé et des organisations non-gouvernementales, participant avec d'autres parties prenantes au renforcement du système global d'approvisionnement et développant des approches pour réduire les coûts de fourniture de produits contraceptifs.

Le siège de l'UNFPA fournit une orientation technique pour les programmes de pays dans le domaine de la planification familiale à travers le développement de cadres généraux, de documents stratégiques et de directives, tandis que les bureaux régionaux ont la responsabilité d'être les intermédiaires pour la mise en œuvre de l'orientation technique. Cependant, en pratique, la capacité des bureaux régionaux est variable et leur efficacité diffère selon les régions et les domaines techniques. Ceci contribue à un écart entre l'élaboration de stratégies et des directives au niveau global et leur mise en œuvre au niveau du pays. La diffusion de directives techniques en matière de planification familiale est plus aisée lorsqu'un fonds thématique, comme le GPRHCS, permet de s'appuyer sur plusieurs mécanismes de soutien (réunions, ateliers de planification, assistance technique). Les possibilités pour le siège et les bureaux régionaux d'assister les bureaux de pays dans l'adaptation de l'orientation technique ou l'identification de nouveaux besoins en planification familiale sont limitées et ne permettent pas d'aligner de manière adéquate la conception du programme de pays avec les dernières orientations techniques et principes clés. Ce fossé présente un défi critique, notamment pour l'opérationnalisation de l'approche basée sur les droits de la personne et pour l'amélioration de la qualité des soins dans la fourniture des services de planification familiale.

CONCLUSIONS

1. L'UNFPA, conjointement avec nombre de partenaires nationaux et internationaux, a réaffirmé l'importance de la planification familiale et a contribué au consensus mondial replaçant la planification familiale parmi les priorités du Programme d'action de la CIPD. L'UNFPA a, ainsi, su répondre à la demande des donateurs et des partenaires de voir l'image de la planification familiale rehaussée tant en au sein de l'UNFPA, qu'au niveau mondial et dans les pays partenaires. L'UNFPA a contribué directement, par sa propre programmation, et aussi indirectement, par le biais de son plaidoyer, à garantir des ressources financières accrues pour la planification familiale. L'introduction du GPRHCS a contribué de manière significative à rehausser l'image de la planification familiale au sein de l'UNFPA et a permis d'alerter les partenaires et à les convaincre du renouvellement de son engagement envers la planification familiale.

2. L'UNFPA a joué un rôle important dans la coordination des actions relatives à la planification familiale tant au niveau international qu'au niveau des pays, tout en encourageant systématiquement l'appropriation nationale et le leadership des gouvernements dans la coordination des structures et des processus. A cette fin, l'UNFPA s'est appuyé sur ses avantages comparatifs : des relations de proximité avec les gouvernements nationaux, un réseau comprenant un large éventail de parties prenantes et l'atout que représente sa présence dans de nombreux pays. L'UNFPA a aussi travaillé de manière efficace en tant qu'intermédiaire pour la mise en place d'activités conjointes entre les agences gouvernementales, les partenaires de développement et, dans une certaine mesure, les organisations non-gouvernementales (ONG). Cependant, dans certains contextes nationaux, il a été difficile pour l'UNFPA de trouver un équilibre entre son partenariat privilégié avec le gouvernement et la nécessité de répondre aux attentes des parties prenantes, en particulier, celles relatives à la volonté de voir les organisations de la société civile et les ONG jouer un plus grand rôle dans le domaine de la planification familiale, ou encore dans son travail pour une plus grande transparence et responsabilité pour les résultats obtenus.

3. L'UNFPA a obtenu des résultats mitigés dans la promotion et le soutien de l'intégration de la planification familiale avec d'autres services de la santé sexuelle et reproductive; des résultats plus remarquables étant observés au niveau des politiques et des plans nationaux. L'UNFPA a fait preuve de leadership et a orienté de manière efficace l'intégration opérationnelle des services de la planification familiale dans les services de prévention et du traitement du VIH et du Sida, ainsi qu'au niveau de la réponse humanitaire. Cependant, conjointement avec ses partenaires, l'UNFPA a accompli des progrès plus limités dans l'intégration de la planification familiale avec d'autres aspects de la santé sexuelle et reproductive au niveau de la prestation de services.

4. L'UNFPA a déployé des efforts en vue d'améliorer les perspectives à long terme pour les actions en faveur de la planification familiale en appuyant des politiques nationales et la pérennité financière, institutionnelle et culturelle. L'UNFPA a été particulièrement efficace dans sa contribution au renouvellement des engagements nationaux à la planification familiale et dans le renforcement de la viabilité financière. Au niveau du pays, l'UNFPA a contribué à renforcer la pérennité financière de la planification familiale en plaidant efficacement pour des engagements gouvernementaux plus résolus en matière d'allocation de ressources. Cependant, les efforts ont été moins visibles pour le renforcement durable des systèmes de santé capables de fournir des services de planification familiale de qualité. L'engagement pour l'élaboration des Dossiers d'Investissement dans la santé de la reproduction, de la mère, du nouveau-né et de l'enfant (SRMNE) et le soutien actif pour leur mise en place, présente une occasion prometteuse pour redresser ce déséquilibre. En outre, malgré des engagements avec des organisations à base communautaire et les efforts pour soutenir la création de la demande, l'UNFPA et ses partenaires se heurtent à des barrières culturelles importantes contre la planification familiale au niveau national et au niveau des communautés. Le développement d'expertise en matière d'engagement culturel et le travail par le biais d'une structure comme le H6³ pourrait donner de meilleurs résultats,

par exemple, en travaillant plus étroitement avec, et à travers des partenaires spécialisés dans l'engagement culturel.

5. Au niveau mondial, l'UNFPA a exercé l'important rôle de leader dans la défense de l'approche pour la programmation de la planification familiale basée sur les droits de la personne, et pour les droits et besoins des groupes vulnérables et marginalisés. L'UNFPA a concrétisé son plaidoyer mondial en faveur d'une approche basée sur les droits de la personne en collaborant à la conception de lignes directrices de mise en œuvre des programmes de planification familiale basées sur les droits de la personne et qui peuvent être appliqués par les services de santé nationaux. L'UNFPA a également identifié les droits et les besoins des groupes vulnérables et marginalisés et a conçu des cadres programmatiques pour y répondre. Cependant, il subsiste un écart entre les politiques et lignes directrices soutenues par l'UNFPA pour une approche basée sur les droits de la personne, et les efforts fournis pour mettre en œuvre ces lignes directrices dans certains pays. L'une des raisons d'en tel écart est l'insuffisance de ressources. En effet, l'assistance aux populations vulnérables et marginalisées est d'autant plus coûteuse qu'il est difficile de les atteindre. Cet écart peut être, en partie, attribué au manque de collaboration interne au sein de l'UNFPA et au manque d'intégration entre des départements techniques fonctionnant en silos. Ceci conduit à une absence de compréhension partagée, au sein du personnel de l'UNFPA dans les bureaux régionaux et les bureaux de pays, de ce en quoi consiste une approche de la planification familiale basée sur les droits de la personne. Cette absence de vision commune conduit inévitablement à une efficacité variable des actions de l'UNFPA en matière de planification familiale dans les pays partenaires.

6. L'UNFPA ne dispose pas d'un corpus de données factuelles sur les aspects importants de la programmation en matière de planification familiale, surtout au niveau national. En particulier, l'UNFPA manque de données factuelles : (i) sur l'intégration de la planification familiale à d'autres composantes de la santé sexuelle et reproductive; (ii)

³ H6, un partenariat entre ONUSIDA, UNFPA, UNICEF, ONU Femmes, OMS et la Banque Mondiale, est le bras technique pour la mise en œuvre de la Stratégie globale sur la santé des femmes, des enfants et des adolescents, du Secrétaire Général de l'ONU (2016-2030).

sur l'impact de différentes approches et interventions sur la qualité des services, l'équité et l'accès; et (iii) pour valider et communiquer les bonnes pratiques dans la programmation de la planification familiale. Ces trois déficits dans les données factuelles entravent l'apprentissage organisationnel et limitent l'amélioration des programmes, basés sur une compréhension de « ce qui fonctionne » et de « ce qui ne fonctionne pas » dans la programmation en matière de planification familiale. L'UNFPA joue cependant un rôle important en fournissant un point de vue « de terrain » (à travers ses bureaux de pays) dans l'analyse de données factuelles relatives aux Pratiques à Haut Impact générées par d'autres partenaires de développement.

7. Les bureaux de pays de l'UNFPA ont une connaissance solide du contexte national et comprennent les besoins et les priorités de leurs partenaires gouvernementaux. L'UNFPA a un avantage comparatif en matière de politique et de plaidoyer, et est parmi les organisations multilatérales les mieux placées pour travailler avec les gouvernements nationaux et d'autres partenaires de développement sur l'engagement politique pour la planification familiale. Cependant, en raison de leurs capacités de planifier et d'allouer des ressources à plus long terme, d'autres partenaires de développement (en particulier les agences et projets bilatéraux) pourraient être mieux placés pour entreprendre les activités de renforcement des capacités et pour la mise à l'échelle de l'offre de services. Le développement des Dossiers d'Investissement intégrés de la SRMNE représente une opportunité pour l'UNFPA de plaider pour une place adéquate pour la planification familiale au niveau des politiques, de la planification, de la mise en œuvre et du suivi. Ce plaidoyer et ce positionnement favoriseraient la mobilisation de fonds provenant de sources domestiques ou d'autres sources sur lesquelles le gouvernement exerce un contrôle (par exemple des financements communs, ou des prêts de la Banque mondiale). Dans les pays partenaires, la programmation de l'UNFPA ne tient pas suffisamment compte de ce que font les autres partenaires de développement. Ceci résulte en des occasions manquées de mise à profit de son avantage comparatif pour créer des synergies et maximiser les résultats.

8. L'UNFPA a été efficace dans son appui aux gouvernements pour qu'ils renforcent l'importance et l'investissement destiné à la sécurisation des produits de santé reproductive et dans son aide pour renforcer la gestion des chaînes d'approvisionnement de contraceptifs. Au niveau mondial, l'UNFPA a aussi contribué à améliorer l'approvisionnement en contraceptifs, à faire baisser leurs prix et à améliorer la disponibilité de différentes méthodes contraceptives. Cette amélioration au niveau de la variété des méthodes contraceptives disponibles est, en elle-même, un élément important de l'approche basée sur les droits de la personne dans le soutien de la planification familiale.

9. Les bureaux de pays de l'UNFPA comptent sur le siège et sur les bureaux régionaux pour un appui technique rapide et efficace en matière de planification familiale. **Il existe, à l'UNFPA, une littérature abondante de guides pratiques, mais la disponibilité et la qualité d'appui technique varient largement selon les régions et selon les différents divisions et branches du siège.** La mise en œuvre de la « stratégie de régionalisation » a débouché sur le ressenti d'une certaine déconnexion entre le siège et les bureaux de pays ainsi qu'une confusion sur le rôle des bureaux régionaux.

RECOMMANDATIONS

1. Afin de relever les défis importants concernant la promotion de la planification familiale, l'UNFPA devrait optimiser ses avantages comparatifs. Ces avantages résident dans ses relations techniques et stratégiques étroites avec les gouvernements et son rôle capital dans la coordination d'un grand nombre de parties prenantes dans le champ de la programmation. Les défis sont entre autres: de responsabiliser les gouvernements pour maintenir ou augmenter leurs engagements (notamment sur le plan financier) pour la planification familiale; de plaidoyer en faveur d'une approche basée sur les droits de la personne, et pour les besoins des groupes marginalisés; et de collaborer avec divers acteurs pour rationaliser et mettre à l'échelle les services.

2. Sachant que la planification familiale est déterminante pour le succès du mandat de l'UNFPA et en est partie intégrante de ses cadres stratégiques et de programmation, l'UNFPA devrait réexaminer ses efforts pour le renforcement de l'intégration et la collaboration entre les « silos » techniques, en

tirer les leçons et adapter son approche organisationnelle. Ceci est d'autant plus important que la tendance actuelle est d'agir dans le champ de la planification familiale au travers de grandes initiatives (FP2020, GPRHCS/UNFPA Supplies) qui portent une attention particulière aux questions d'approvisionnement en produits contraceptifs. Dans le cadre de l'Agenda du développement post-2015, il est essentiel que l'UNFPA place fermement la planification familiale dans le contexte de la santé reproductive et des droits de la personne. A cette fin, l'UNFPA doit communiquer clairement à son personnel, aux parties prenantes et aux partenaires que son attention à la planification familiale ne se traduit pas par la mise en place d'un programme vertical, mais, au contraire implique le recours à une approche intégrée qui ne lui enlève rien de son caractère prioritaire. L'insertion de la planification familiale dans les Dossiers d'Investissement à long terme et le plaidoyer en faveur d'une allocation de ressources domestiques sont des facteurs favorables à sa durabilité.

3. L'UNFPA devrait renforcer la capacité des bureaux de pays à documenter et rapporter les résultats de l'appui de l'UNFPA à la planification familiale. Pour ce faire, l'UNFPA devrait intensifier ses efforts pour assurer que son système de suivi mesure effectivement les résultats de la planification familiale au-delà des activités et des extrants. L'UNFPA devrait également développer un programme proactif d'apprentissage (au niveau du siège et dans les pays prioritaires pour la planification familiale) en vue de constituer un corpus de données factuelles sur la planification familiale et, ainsi, renforcer son rôle dans la synthèse, la traduction et la diffusion de ces données factuelles à l'échelle régionale et internationale. Le programme d'apprentissage en matière de planification familiale devrait, en particulier, identifier les thèmes de programmation stratégiques à explorer plus avant. Il devrait s'assurer que des interventions prometteuses entreprises par des partenaires de mise en œuvre soient validées et diffusées afin d'en faciliter la mise à l'échelle et la réplication. Enfin, l'UNFPA devrait contribuer activement aux travaux du panel indépendant sur la santé des femmes, des enfants et des adolescents (Independent Accountability Panel for Women's, Children's and Adolescents' Health), qui suit les engagements et les contributions en matière de ressources, résultats et droits, et refléter les

conclusions de son rapport annuel dans sa programmation.

4. L'UNFPA devrait continuer à affirmer une position forte et à maintenir son leadership dans la promotion de l'approche basée sur les droits de la personne au niveau global, régional et dans les pays partenaires. En tant que champion de l'approche basée sur les droits de la personne dans les programmes de développement, l'UNFPA doit s'assurer que ses interventions soient alignées avec ses objectifs affichés. A cette fin, il est important que l'UNFPA s'assure que les lignes directrices et actions concrètes pour la mise en œuvre de l'approche basée sur les droits de la personne dans le champ de la planification familiale, en particulier pour les populations les plus vulnérables et marginalisées, soient interprétées de la même manière par le personnel des bureaux de pays et leurs partenaires. Dans les pays partenaires, l'UNFPA devrait intensifier ses efforts pour garantir que les programmes donnent la priorité à la qualité des soins, la non-discrimination et le choix volontaire de la planification familiale et des méthodes, avec une attention particulière pour l'autonomisation et la participation des groupes vulnérables et marginalisés comme ayants droit.

5. Dans les pays partenaires, l'UNFPA devrait concentrer ses efforts sur les modes d'engagement dans la planification familiale pour lesquels il dispose d'un fort avantage comparatif et des ressources nécessaires pour mener à bien son action. En pratique, ceci implique une plus grande attention portée au plaidoyer, et plus particulièrement dans le processus de développement des Dossiers d'Investissement dans la santé de la reproduction, de la mère, du nouveau-né et de l'enfant (SRMNE). A cette fin, il est urgent de renforcer les systèmes internes et l'expertise de l'UNFPA dans la gestion des connaissances (voir recommandation 3), lesquelles sont indispensables pour que l'UNFPA puisse jouer son rôle crucial en matière de plaidoyer et d'intermédiaire ou de « courtier de connaissances ». Un appui et une orientation accrues devraient également être fournis aux bureaux de pays dans l'élaboration de leurs programmes afin de faciliter un engagement constructif dans les politiques visant le renforcement de la SRMNE intégrée. Cet engagement recouvre, entre autres, le plaidoyer pour une marge fiscale domestique accrue, la promotion de la planification familiale au niveau du Mécanisme de financement mondial (en anglais, *Global Financing*

Facility) et le renforcement de l'engagement durable des gouvernements dans la planification familiale. L'UNFPA devrait aussi réexaminer son engagement et son approche en matière de formation en tant qu'élément clé pour le développement des capacités. Il faut garantir que la formation fasse partie intégrante des stratégies nationales de développement des ressources humaines et que, au lieu d'activités de formation fragmentées ou individuelles, la formation fasse l'objet d'une planification et d'une vision à long terme. L'UNFPA devrait également présenter sa programmation au regard de ce que font les autres partenaires de développement au niveau du pays. Ainsi, pour les initiatives relatives au renforcement des systèmes de santé, l'UNFPA devrait systématiquement intégrer une analyse contextuelle (intégrant les interventions des autres acteurs) comme une composante clé de son programme de travail.

6. L'UNFPA devrait préciser les rôles et les responsabilités des différentes branches de la Division Technique, des autres divisions et des bureaux (en particulier les bureaux régionaux) en ce qui concerne la supervision technique et programmatique de la planification familiale. L'UNFPA devrait revoir la manière suivant laquelle les bureaux de pays sont soutenus dans la mise en œuvre des programmes de planification familiale de sorte que ceux-ci soient efficaces, techniquement rigoureux, basés sur les droits de la personne et axés sur l'obtention de résultats (plutôt que le déroulement d'activités et les extrants). L'UNFPA devrait revoir les rôles et responsabilités, les procédures et les mécanismes de reddition des comptes en conséquence.

Bureau de l'Évaluation, UNFPA

Coordinateur de l'évaluation : Louis Charpentier

Associées de recherche : Karen Cadondon, Melinda Elias et Natalie Raaber.

Équipe d'évaluation, Euro Health Group et Royal Tropical Institute

Chef d'équipe : Meg Braddock

Membres de l'équipe d'évaluation : Lynn Bakamjian et Hermen Ormel

Consultants nationaux : Gloria Lizárraga (Bolivie), Adama Traoré (Burkina Faso), Serey Phal Kien (Cambodge), Getnet Tadele (Ethiopie) et Thenjiwe Masuku (Zimbabwe)

Le présent rapport est un rapport indépendant élaboré par le Bureau de l'Évaluation. Les points de vue et recommandations exprimés dans le présent rapport ne correspondent pas nécessairement à ceux de l'UNFPA, de son conseil d'administration ou des gouvernements des pays donateurs.

Pour toute question relative à cette évaluation, s'adresser à :

Bureau de l'Évaluation, Fonds des Nations Unies pour la Population

Courriel : evaluation.office@unfpa.org

Numéro de téléphone : +1 212 297 5218

Le rapport complet peut être obtenu sur le site Internet de l'UNFPA à l'adresse suivante :

<http://www.unfpa.org/admin-resource/evaluation-unfpa-support-family-planning-2008-2013>