



ONUSIDA
UNICEF • PNUD • FNJAP
JNESCO • OMS • BANQUE MONDIALE

UNAIDS/PCB(5)/97.4

20 octobre 1997

Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA

CONSEIL DE COORDINATION DU PROGRAMME

Réunion thématique *ad hoc*

Nairobi, 16-18 novembre 1997

Point 2(a) de l'ordre du jour provisoire

APPUI A L'ACTION CONTRE LE VIH/SIDA MENE E A L'ECHELON PAYS

Résumé d'orientation

Jusqu'à présent, la planification de la lutte contre le VIH a souvent ignoré ou relégué au second plan le contexte social, économique et culturel propre qui, dans un pays, façonne l'épidémie de VIH et ses conséquences. L'ONUSIDA encourage actuellement une approche plus stratégique ayant pour chef de file les autorités nationales et aboutissant à établir des plans qui indiquent les priorités tout en étant réalistes et faisables.

Pour être efficace, la planification stratégique sous la direction du gouvernement doit impliquer tous les secteurs de l'administration publique et de la société, ainsi que les partenaires internationaux. Un processus de planification intégré représente un outil de choix pour la mobilisation de l'appui et des ressources et pour l'instauration de partenariats incluant différents partenaires sociaux. Au cours de la mise en oeuvre des plans nationaux, chaque secteur social doit y contribuer avec ce qu'il a de meilleur, avec à la clé, une utilisation efficace des ressources.

Les compétences qu'exige la planification stratégique n'ont été que rarement exploitées dans la lutte contre le VIH. Dans nombre de pays, les capacités sont limitées. Le renforcement des compétences nationales, de même que celui des réseaux régionaux d'organismes appuyant lesdites compétences, détermineront la réussite de la planification stratégique.

L'ONUSIDA et les organismes qui le coparrainent œuvrent conjointement à développer les compétences, à faire en sorte que la planification stratégique de la lutte contre le VIH dispose d'outils adéquats, et à créer des réseaux pouvant assurer un soutien immédiat aux pays qui demandent à être aidés pour la planification stratégique. Cette démarche, constamment en développement, est actuellement testée sur le terrain et évaluée dans plusieurs pays.

Initiatives actuelles des Nations Unies

Le système des Nations Unies assure un rôle important dans le soutien aux gouvernements à mesure que ceux-ci élaborent des plans participatifs et spécifiques dans le cadre de la lutte contre le VIH. Les groupes thématiques des Nations Unies sur le VIH/SIDA épaulent déjà le processus de planification stratégique dans plus de 20 pays du monde entier. Ils agissent notamment en encourageant les ministères ou institutions, dont ils sont les partenaires, à participer activement à ce processus. Leur intervention est capitale. Le Secrétariat de l'ONUSIDA élabore actuellement des outils de facilitation de la planification nationale, et a entrepris avec ses coparrainants de répertorier et consulter les institutions capables de renforcer la capacité de planification stratégique dans toutes les régions du monde.

Les actions requises au Conseil de coordination du Programme

Il est demandé au Conseil de coordination du Programme de faire part de ses observations sur l'approche stratégique et d'avaliser l'appui à la planification stratégique nationale de la lutte contre le VIH/SIDA en tant que priorité majeure pour l'ONUSIDA.

Le Conseil est sollicité pour encourager les autorités nationales et les organisations internationales, bilatérales, multilatérales et non gouvernementales pour qu'elles participent pleinement aux activités de planification stratégique sous la direction des gouvernements.

Il est enfin demandé au Conseil d'approuver les initiatives qui visent à renforcer sur une base régionale la capacité de

planification stratégique.



ONUSIDA
UNICEF • PNUD • FNJAP
JNESCC • OMS • BANQUE MONDIALE

UNAIDS/PCB(5)/97.4
20 octobre 1997

Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA

CONSEIL DE COORDINATION DU PROGRAMME

Réunion thématique *ad hoc*
Nairobi, 16-18 novembre 1997

Point 2(a) de l'ordre du jour provisoire

APPUI A L'ACTION CONTRE LE VIH/SIDA MENEE A L'ECHELON PAYS

Table des matières

I.	Introduction	2
II.	Pourquoi la planification stratégique	2
III.	Les acquis de l'expérience: atouts d'une démarche stratégique	2
IV.	Défis à venir	4
V.	Pourquoi l'ONUSIDA et les organismes coparrainants doivent-ils s'impliquer dans la planification stratégique ?	6
VI.	L'action pour aujourd'hui et les engagements pour demain	7

I. Introduction

1. Ces 15 dernières années, on a recouru à de nombreuses approches différentes pour tenter de ralentir la progression du VIH et d'en réduire au minimum les conséquences pour les individus, les familles et la société. L'ONUSIDA estime que les plus efficaces de ces approches sont celles qui tirent parti des enseignements et des atouts propres de chaque acteur social, tout en tenant compte de la situation réelle dans laquelle la maladie se propage.

2. A l'avenir, la planification par les pouvoirs publics ne peut ignorer les effets potentiels de l'épidémie sur le développement économique et humain dans leur pays; pourtant, on peut altérer le cours de cette épidémie. Appliquer à la planification une approche stratégique, c'est profiter des expériences passées tout en veillant à ce qu'il soit fait un usage optimal des ressources.

II. Pourquoi la planification stratégique

3. Les méthodes de planification classiques partent généralement de l'hypothèse qu'une intervention donnée, où qu'elle ait lieu, donnera un résultat constant. Or, avec le VIH, une approche unidimensionnelle de ce genre ne donne pas de bons résultats. Le VIH se répand à la faveur de comportements profondément enracinés dans le social, l'économique et le culturel. Divers groupes sociaux peuvent être vulnérables à la maladie et à ses conséquences. Or, pour nombre d'entre eux, c'est parce que, en raison de circonstances particulières, il leur est impossible de se protéger de l'infection ou de profiter des soins. Pour répondre aux besoins de chacun de ces groupes, les planificateurs doivent imaginer des stratégies différentes: il s'agit de savoir quel groupe social est vulnérable, et pourquoi, et ce qui s'est fait jusqu'à présent pour donner suite à ses besoins; ensuite, on cherche comment répondre aux besoins spécifiques des intéressés.

4. Les planificateurs stratégiques ne s'interrogent pas seulement sur les comportements dont procède l'épidémie, mais encore sur les motivations profondes de ces comportements, lesquels vont de la crise économique au bouleversement des valeurs religieuses traditionnelles. Ils recherchent les opportunités pour changer ces particularités qui font peser le risque d'infection sur divers groupes sociaux, et aussi de répondre aux besoins de ceux que frappe l'épidémie. En outre, ils prévoient à quels obstacles le changement se heurtera, et ils planifient comment les surmonter.

III. Les acquis de l'expérience: atouts d'une démarche stratégique

5. Ceux qui prennent part à la riposte mondiale contre le VIH/SIDA sont riches d'une expérience de nombreuses années dans le domaine de l'appui aux pays dans leurs plans de développement. Dans un premier temps, les méthodes de planification répondaient souvent au besoin d'aider de toute urgence les pays à planifier une riposte rapide contre une épidémie dont on ne savait pas grand-chose. Toutefois, à mesure que progressaient les connaissances et l'expérience, notamment dans les pays les plus menacés par l'épidémie et ses retombées, le savoir s'est élargi, de nouvelles méthodes sont apparues.

6. Les groupes thématiques des Nations Unies sur le VIH/SIDA fournissent déjà un appui aux activités de planification stratégique dans plusieurs pays, et des activités de planification se déroulent aux niveaux national et provincial. En s'efforçant de diffuser les enseignements de ce qui s'est fait jusqu'à présent dans le monde entier, le Secrétariat de l'ONUSIDA a ouvert la voie pour qu'à l'avenir on suive une démarche plus efficace.

7. On trouvera décrits ci-dessous, pour ce qui est de l'approche retenue, certaines des caractéristiques estimées essentielles à la réussite de la planification stratégique nationale en rapport avec le VIH.

Ressort et responsabilité des autorités nationales

8. Bien que la communauté internationale se tienne prête à aider chaque pays à faire face à l'épidémie due au VIH et à ses conséquences, ce sont les autorités nationales qui, en dernier ressort, doivent assurer la responsabilité du bien-être des citoyens. Ce sont les gouvernements qui planifient le développement économique et social, qui sont responsables de la planification de la riposte au VIH et qui doivent en assumer la direction.

Planification de mesures de riposte adaptées à la situation prévalant dans les pays

9. Jadis, les plans de lutte contre le SIDA ont souvent été élaborés à la demande d'organisations internationales ou de donateurs bilatéraux, parfois en reflétant les priorités de ces organismes plutôt que celles des pays concernés. Lorsqu'il est inspiré par les autorités nationales, le processus de planification stratégique insiste plus clairement sur les domaines d'importance prioritaire pour la Nation. Il permet en outre à chaque pays d'une part d'adapter les solutions internationales de manière que celles-ci correspondent au mieux aux circonstances particulières et aux besoins de ses citoyens, et d'autre part d'élargir les mesures développées à l'initiative des communautés touchées.

Rassemblement de nombreux groupements d'intérêts divers, au bénéfice de la riposte contre le VIH

10. Un grand nombre de communautés, d'institutions, d'organisations et d'individus peuvent apporter une contribution précieuse à la riposte contre le VIH. Si on les prend en considération lors de la planification, on pourra tenir compte de leurs besoins et tirer parti de leurs capacités à l'action. Quand on procède à une planification stratégique nationale, tous les principaux groupements d'intérêts – personnes vivant avec le VIH/SIDA et communautés dont elles font partie, secteur privé, ONG, administration régionale, donateurs bilatéraux, organismes du système des Nations Unies, etc. – sont appelés par les autorités nationales à participer aux consultations et à la planification, et ils participent à l'exécution des plans.

Stimulation des partenariats transsectoriels, et apport de ressources pour la riposte

11. Les planificateurs qui se conforment à une approche stratégique comprennent que chaque secteur de l'administration publique et de la société possède des capacités spécifiques: la riposte élargie, c'est la réponse multisectorielle. Plutôt que de dresser un plan puis de se mettre à la recherche des moyens que requiert sa mise en œuvre, les planificateurs stratégiques créent des occasions pour que chaque groupe ou secteur apporte ce pour quoi il est le plus compétent. Au lieu de chercher les fonds permettant de financer un système de distribution de préservatifs, par exemple, ils peuvent essayer d'obtenir l'appui d'une entreprise privée disposant d'un réseau d'acheminement et de distribution, ce qui permettra d'affecter les moyens ainsi désengagés à d'autres activités publiques telles que la surveillance et les systèmes d'information.

Outils pour le plaidoyer

12. La planification stratégique a pour point de départ un tour d'horizon perspicace de la situation du VIH dans le pays, incluant les progrès accomplis à ce jour dans la riposte. Une analyse clairement formulée de la situation actuelle du pays peut devenir un puissant outil s'agissant de gagner à l'action le soutien du public et la volonté politique. La planification stratégique offre également des occasions de dialogue entre les différents groupements d'intérêts. Elle stimule la discussion sur les réalités sociales, économiques et culturelles, tout en constituant une plate-forme où pourront s'harmoniser les vues, jusqu'alors divergentes, des institutions et des individus.

Cadre unique pour les contributions extérieures en faveur de la riposte

13. Dans maints pays, la riposte au VIH est morcelée. Parfois, beaucoup de mesures font double-emploi et, à l'occasion, sont inappropriées. Un plan stratégique permet d'orienter les contributions à la riposte vers des domaines d'action que le pays a répertoriés comme prioritaires. Les ONG locales, les entreprises privées et les donateurs extérieurs peuvent utiliser ce plan pour guider leur propre action, ce qui aboutit à une utilisation efficace des ressources et réduit le besoin d'évaluation et de planification séparées. Le processus de planification donne lieu à un dialogue débouchant sur une coordination accrue des efforts et sur une meilleure répartition des tâches entre les différents groupes engagés dans la riposte.

Acquis de l'expérience et des connaissances

14. Ces quinze dernières années, le monde a beaucoup appris en matière d'efficacité de la riposte contre le VIH. Si certains éléments de cette riposte sont communs à la plupart des pays, il se peut que leur mise en œuvre ne soit pas strictement identique dans tous les cas. Une approche stratégique axée sur la spécificité de la situation régnant dans un pays montrera comment les mesures de riposte qu'on sait être efficaces dans un contexte donné peuvent être adaptées pour donner les meilleurs résultats au vu de cette spécificité.

Adaptation opérationnelle rapide à l'évolution de la situation

15. Un plan stratégique admet que certaines des mesures les plus efficaces pour contrer le VIH sont prises spontanément par les communautés touchées. Il intègre donc des mécanismes capables de soutenir et d'étendre ces mesures. En outre, il exploite au maximum les systèmes d'information, qui le renseignent en permanence sur les progrès de la riposte et l'évolution de la situation, de manière à revoir les stratégies inefficaces ou à les remplacer.

IV. Défis à venir

16. Il importe de se montrer réaliste à l'égard des défis que pose l'adoption d'une approche plus stratégique. Nombre de ces défis plongent leurs racines dans le passé, et seul permettra de les surmonter un effort concerté des institutions nationales et internationales concernées en premier lieu par le renforcement de la riposte contre le VIH.

Elargir la capacité de planification stratégique contre le VIH

17. Bien que les expériences accumulées dans la planification de la lutte contre le VIH montrent clairement qu'une approche plus stratégique s'impose, peu de pays sont véritablement allés dans ce sens. Bien souvent, la capacité d'analyse socioéconomique existe, encore qu'elle n'ait jamais été

appliquée au VIH ou à la santé. Et même lorsqu'il se trouve des individus et des institutions disposant des compétences voulues pour analyser les forces sociales, économiques et culturelles qui alimentent l'épidémie, la capacité des pouvoirs publics à les exploiter pour fonder leur plan est parfois limitée. Bien que la planification stratégique ne demande pas des compétences complexes, celles-ci, dès lors qu'elles devront être mobilisées dans le cadre de la lutte contre le VIH, exigeront de la formation.

Adapter et modifier les méthodes de planification classiques

18. Pendant bien longtemps, les gouvernements ont bénéficié du soutien de la communauté internationale pour formuler des plans de travail prenant pour hypothèse qu'une mesure de riposte était la même pour tous. Des examens de programmes de longue durée ont parfois omis de poser la question la plus importante s'agissant d'analyser la riposte du moment: Cette riposte répond-elle au besoin de ceux qui, dans le pays, sont les plus touchés par l'infection à VIH et par ses retombées, ou de ceux qui s'y trouvent les plus exposés? Fréquemment, le processus a été mené par des gens qui n'étaient pas familiarisés avec le problème, et il a rarement concerné une large tranche de la population. Bien souvent, il a équivalu à une démarche de routine visant avant tout à obtenir des fonds de sources internationales. Il se peut qu'une démarche théorique de ce genre ait convenu aux partenaires nationaux et internationaux, dont certains ne saisiront pas du premier coup l'intérêt d'une approche multidimensionnelle. La progression ininterrompue du VIH démontre pourtant l'insuffisance de la riposte actuelle.

19. En outre, les planificateurs n'ont guère eu l'habitude d'impliquer dans le processus de planification les divers groupements d'intérêts. Or, le VIH doit être contrôlé sur plusieurs fronts. La participation de différents groupes sociaux à la planification améliorera la pertinence de la riposte et multipliera les ressources pouvant y être consacrées.

Analyser la situation implique de discuter ouvertement des questions délicates

20. L'épidémie de VIH a profité de l'ignorance et de l'opprobre. On doit s'attendre qu'une analyse honnête des situations qui favorisent la progression du VIH et en aggravent les conséquences mette mal à l'aise certains groupements d'intérêts. Pourtant, si l'on n'y procède pas, les plans qu'on dressera ne parviendront pas à remédier aux situations en question.

Les méthodes de planification stratégique doivent être praticables

21. S'il est vrai que les principes fondamentaux de la planification stratégique sont largement applicables, les modalités même de leur application varieront selon les besoins et les méthodes de chaque pays. Chaque pays devra adapter le Guide global à ses propres besoins. Il se peut que, pour de nombreux pays, un plan national unique se révèle difficile à manier: c'est probablement à l'échelon local ou provincial, en se guidant sur un ensemble de principes formulés à l'échelon national, par exemple, que les modules de planification seront le plus utiles.

22. Dans le cas d'une épidémie où les besoins sont bien réels et nécessitent une réponse immédiate, les plans classiques qui tentent d'organiser la réponse dans tous ses aspects peuvent très bien gêner des mesures rapides et efficaces susceptibles de répondre aux besoins. En revanche, la définition des priorités d'action est au centre de la planification stratégique, ce qui permet précisément de vite répondre aux besoins les plus pressants.

V. Pourquoi l'ONUSIDA et les organismes coparrainants doivent-ils s'impliquer dans la planification stratégique?

23. Pour réussir, le processus de planification stratégique doit être mené par les autorités nationales du pays. On est dès lors en droit de se demander pourquoi la communauté internationale doit s'y impliquer, et ce que l'ONUSIDA et ses coparrainants pensent être capables d'apporter de plus au processus?

Rôle de la communauté internationale

24. Quoiqu'il progresse, le nombre de pays capables de planifier et financer, sans aide, leur riposte au VIH demeure limité. Dans maintes parties du monde, l'épidémie reste un phénomène relativement nouveau. Dans d'autres, elle connaît une plus grande complexité. Les connaissances et la compréhension sont précieuses, les ressources, comptées. L'ampleur croissante de l'épidémie dépasse les capacités de nombreux pays, lesquels continueront de devoir compter sur l'aide extérieure pour parvenir à la longue à prévenir seuls l'expansion de l'épidémie et à en pallier les conséquences. La communauté internationale peut contribuer à la diffusion du savoir-faire et des ressources techniques là où l'on en a le plus besoin. En participant à un effort de planification stratégique unique, les donateurs peuvent à la fois apporter leur propre expérience et soulager le fardeau de leurs homologues nationaux, qui, sans cela, devraient peut-être consacrer du temps et de l'énergie à concevoir avec chaque grand donateur des plans distincts. Les organisations et entreprises multinationales peuvent encourager leurs représentations ou filiales locales à prendre part au processus national de planification stratégique, avec pour effet d'étoffer l'ensemble des moyens alloués à la riposte nationale.

Rôle de l'ONUSIDA et de ses coparrainants

25. L'ONUSIDA et les organismes qui le coparrainent aident depuis longtemps les gouvernements à établir des plans de développement et de lutte contre le VIH. Mandatés pour rassembler les forces dont dispose la communauté internationale pour combattre le VIH en partenariat avec les pays, ils jouissent d'une situation unique en son genre pour soutenir l'application d'une démarche plus stratégique à la planification nationale de la lutte contre le VIH. Par rapport à la planification stratégique, la participation des différents secteurs de la société et de l'administration publique est capitale. Les coparrainants de l'ONUSIDA, dotés chacun de hautes compétences dans des domaines différents, œuvrent avec des ministères, institutions et groupes sociaux variés. De concert avec les groupes thématiques des Nations Unies sur le VIH/SIDA, ils ont le pouvoir d'amener leurs partenaires à un processus de planification coordonné, dans le cadre duquel les intérêts de tous seront pris en compte, et les apports de chacun, exploités. L'appui commun à la planification stratégique nationale offre un exemple concret du renforcement de la coordination des organismes des Nations Unies tel que figurant dans les propositions du Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement.

26. La réussite à long terme de la planification stratégique est à l'évidence du ressort des pays qui la pratiqueront. Les organismes coparrainants de l'ONUSIDA et son Secrétariat s'emploient déjà, conjointement avec des réseaux d'individus et d'institutions, à renforcer les compétences dans de multiples domaines. On peut avoir recours à ces réseaux pour développer les capacités de planification stratégique contre le VIH. En mobilisant à chacun de ces niveaux les réseaux existants, les organismes dont est issu le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA peuvent faire gagner du temps et épargner des moyens, en créant un noyau de personnes et d'organismes capables d'appuyer les gouvernements dans la planification stratégique contre le VIH.

VI. L'action pour aujourd'hui et les engagements pour demain

27. Quant à aider les gouvernements qui élaborent des plans stratégiques de lutte contre le VIH, les mandants de l'ONUSIDA, lors d'une récente consultation à Genève, se sont entendus sur plusieurs mesures à prendre pour aller de l'avant. Dans leurs conclusions, ils ont pris les engagements suivants:

Renforcement des capacités de planification stratégique

28. La dimension la plus importante de l'intensification de l'appui à la planification stratégique réside dans le renforcement des réseaux d'institutions, d'organisations et d'individus possédant les compétences voulues. Le processus correspondant est d'ores et déjà en cours. En octobre, quelque 30 planificateurs, venus de divers secteurs et de toutes les régions, se sont réunis à Genève pour examiner ensemble les principes de la planification stratégique contre le VIH ainsi que pour faire bénéficier de leur expérience le développement des outils. Par essence, la planification stratégique vise à fournir des réponses adaptées à des situations données. Le développement des capacités se poursuivra donc sur une base régionale et sous régionale. Des consultations régionales et des réunions de développement des compétences ont déjà eu lieu en Afrique australe et en Europe de l'Est. En 1998, il s'en tiendra d'autres, ailleurs dans le monde. Pour cela, on s'aidera des réseaux régionaux existants, en intensifiant l'échange d'informations et d'expériences et en renforçant les capacités pour couvrir les besoins régionaux de planification stratégique.

Elaboration d'outils pour la planification stratégique

29. De concert avec les coparrainants du Programme, le Secrétariat de l'ONUSIDA est en train d'élaborer toute une palette d'outils pour aider les gouvernements à mener la planification stratégique. Ces outils correspondent à deux catégories:

(i) Un Guide pour le processus de planification stratégique

Un Guide de planification stratégique est maintenant disponible. Cet ouvrage comporte quatre parties:

- guide pour l'analyse de situation;
- guide pour l'analyse de la riposte;
- guide pour la formulation du plan stratégique;
- guide pour la mobilisation des ressources par le biais de la planification stratégique.

30. Les guides, qui ne sont pas encore dans leur forme définitive, bénéficient d'apports des coparrainants, des responsables nationaux de programmes et d'autres spécialistes de la planification. Ils seront actualisés et modifiés à la lumière des expériences acquises par les pays qui mettront en œuvre la planification stratégique; il en sera par ailleurs tiré des versions spécifiquement adaptées aux régions.

(ii) Lignes directrices relatives aux meilleures pratiques dans des domaines clés de la riposte

31. L'un des principes fondamentaux de la planification stratégique veut qu'on dresse les plans de manière à ce qu'ils correspondent aux besoins particuliers découlant de la situation et des circonstances. Néanmoins, les connaissances qu'on a désormais de l'épidémie montrent que nombre de domaines sont partout d'égale importance et recourent plusieurs aspects sociaux, économiques et culturels. De même, beaucoup de mesures, une fois adaptées convenablement, seront efficaces dans une multiplicité de contextes différents.

32. Dans sa Collection sur les meilleures pratiques, l'ONUSIDA a rassemblé des renseignements ayant trait à des domaines d'intérêt commun, de même que des données détaillées sur les mesures de riposte qui ont fait leurs preuves. Cette Collection, utilisée parallèlement aux lignes directrices pour le processus de planification stratégique, fournit des informations techniques détaillées dans des domaines très variés dont l'importance est capitale pour qui veut analyser la situation et la riposte et formuler une politique. Les documents qui la constituent résument ce qu'on sait pouvoir freiner la progression de l'épidémie et en réduire l'impact. On y fait le point des défis avec lesquels compter quand on adaptera la riposte à la situation particulière des pays, et il y est suggéré quelles opportunités saisir pour relever ces défis.

Mise en œuvre et évaluation de l'approche

33. La planification stratégique profite des enseignements tirés d'activités très variées dans le domaine de la planification et de la gestion des programmes. A ce jour, les groupes thématiques des Nations Unies sur le VIH/SIDA ont aidé les gouvernements d'au moins 20 pays à l'appliquer – du moins, en partie. Chaque mois voit un nombre croissant de pays requérir et obtenir des conseils à son propos. D'ici à la fin de l'année, on aura désigné dix pays où, en étroite collaboration, les organismes coparrainants s'emploieront à promouvoir l'application de la planification stratégique à la lutte contre le VIH. Conjointement avec les coparrainants de l'ONUSIDA, le Secrétariat du Programme élabore en ce moment un système qui permettra d'évaluer, documents à l'appui, la réussite du processus planificateur dans ces pays. Les résultats en seront diffusés par le canal des réseaux régionaux d'institutions, qu'on s'emploie pour l'heure à mettre en place en tant qu'éléments du renforcement des capacités de planification stratégique.