

Guide

**pour le processus de planification stratégique
de la réponse nationale contre le VIH/SIDA**

ONUSIDA/98.18 – Traduction : OMS/TRA

© Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA (ONUSIDA) 1998. Tous droits de reproduction réservés. Ce document peut être librement commenté, cité, reproduit ou traduit, partiellement ou en totalité, à condition de mentionner la source. Il ne saurait cependant être vendu ni utilisé à des fins commerciales sans l'accord préalable, écrit, de l'ONUSIDA. (Contact : Centre d'Information de l'ONUSIDA
20, avenue Appia – 1211 Genève 27, Suisse – Mél <unaid@unaid.org>

Guide pour le processus de planification stratégique de la réponse nationale contre le VIH/SIDA

Sommaire

Introduction

Module 1 : Analyse de situation

Module 2 : Analyse de la réponse

Module 3 : Formulation d'un plan stratégique

Introduction au processus de planification stratégique de la réponse nationale contre le VIH/SIDA

Qu'est-ce que la planification stratégique ?

La planification stratégique, comme on l'entend dans le présent guide, définit non seulement le cadre stratégique de la réponse nationale, c'est-à-dire ses principes fondamentaux, ses grandes orientations stratégiques, et son cadre institutionnel, mais également les étapes intermédiaires à franchir pour changer la situation actuelle en une situation finale à atteindre ou situation-objectif .

En planification normative – en opposition à stratégique – les activités sont planifiées suivant des normes universelles supposées être applicables à tous les bénéficiaires, indépendamment de leur condition ou situation. La planification stratégique prend en compte les déterminants d'un problème particulier, qui varient selon les gens concernés (par exemple, leur classe sociale, leur religion, la culture, les caractéristiques de sexe, etc.) et en fonction de situations qui peuvent changer rapidement. Planification stratégique suppose adaptation de normes à une situation donnée ou en évolution. Un plan stratégique, par conséquent, englobe une dimension normative et une dimension stratégique.

Pourquoi une planification stratégique ?

Au cours des quinze dernières années, bon nombre d'approches différentes ont été adoptées pour tenter de ralentir la propagation du VIH et d'atténuer son impact sur les personnes, les familles et la société. Il est à présent clair qu'il n'existe pas de formule simple applicable à tous les pays avec succès. Les actions nationales les plus efficaces sont celles conçues pour répondre aux besoins précis du pays en question : elles s'attaquent aux situations qui rendent les gens vulnérables au VIH et à son impact, et tirent parti des points forts des gens et des institutions du pays.

Les pouvoirs publics engagés dans la planification stratégique doivent comprendre la véritable ampleur du problème du VIH/SIDA dans leur pays. Ils devraient également avoir une idée des conséquences probables de l'épidémie sur les individus et les familles, ainsi que sur l'évolution globale de la société. A partir de là, ils doivent décider du degré d'importance et de priorité qu'ils veulent accorder aux mesures visant à ralentir la propagation du VIH et à atténuer son impact. Ceci implique de se concentrer sur les stratégies susceptibles de modifier le cours de l'épidémie et d'obtenir les ressources pour les mettre en œuvre. Cela signifie également que ces stratégies vont devenir partie intégrante du plan de développement global du pays.

La planification stratégique permet aux gouvernements ainsi qu'aux planificateurs à un niveau plus décentralisé de prendre des décisions en connaissance de cause afin qu'ils puissent changer la situation actuelle et atteindre l'objectif. Le processus de planification stratégique proposé ici est un outil flexible conçu pour répondre au double besoin d'utilisation au niveau central ainsi qu'au niveau du district et de la communauté. Les différentes options examinées dans ce guide devraient répondre aux

besoins des planificateurs au niveau national afin d'élaborer un cadre stratégique plus général d'action contre le VIH/SIDA. Elles devraient permettre aux agents de terrain dans les districts et communautés de planifier des interventions stratégiques concrètes qui contribueront à l'action nationale globale.

Caractéristiques et points forts d'une méthode de planification stratégique

Etre spécifique à la situation

Mettant de côté toute idée préconçue, la planification stratégique s'attaque à des situations réelles en évaluant objectivement une région ou un pays donné, eu égard aux caractéristiques socioculturelles, économiques, religieuses et autres, des populations concernées.

Aller à la racine du problème

Plus que toute autre maladie, le SIDA renvoie à des déterminants complexes, notamment comportementaux. Une méthode stratégique de planification analyse les principaux facteurs personnels, sociaux et environnementaux qui sous-tendent les comportements exposant les personnes à l'infection à VIH. Ayant identifié ces facteurs, les planificateurs seront en mesure de se concentrer sur les stratégies de nature à modifier la situation.

Anticiper l'impact de l'épidémie

Les adultes jeunes constituent la catégorie de population la plus touchée par l'épidémie de VIH/SIDA. Parce que le VIH/SIDA a des effets à retardement, son impact n'est visible que plusieurs années après. Par ailleurs, vu le taux élevé de morbidité et de mortalité dans la catégorie de population la plus active, l'impact sur les familles et les sociétés sera profond dans la plupart des pays, et affectera gravement leur développement global. Les planificateurs stratégiques n'ignorent pas ces effets à long terme, et essaient d'élaborer des mesures pour les atténuer.

S'attaquer aux obstacles

Les interventions ont souvent échoué, non pas parce qu'elles étaient mal conçues, ni du fait d'un manque de ressources, mais parce que certains obstacles, ignorés ou négligés par les planificateurs, ont empêché de réaliser les objectifs d'une action donnée, voire même de l'entamer. Le recensement des obstacles fait partie intégrante de toute analyse de la situation, et est la base de la planification de stratégies et d'interventions efficaces.

Saisir les opportunités

L'efficacité et la durabilité d'une action dépendent fortement de la qualité, de la motivation et du dévouement des ressources humaines, ainsi que des circonstances qui créent un environnement propice à sa mise en œuvre. La méthode stratégique de planification identifie les personnes et les opportunités en vue de former le pivot d'une action, et utilise leur effet dynamisant pour influencer sur les autres interventions.

Etablir les priorités

Les complexités du VIH conduisent souvent les pouvoirs publics à essayer de prévoir toute éventualité. En outre, les donateurs et d'autres organismes extérieurs ont fréquemment ajouté leurs propres programmes à des projets déjà peu faciles à manier couvrant de nombreux domaines, avec pour aboutissement un taux de mise en œuvre généralement bas, des résultats médiocres, et une surcharge de travail pour un personnel national peu étoffé. Une approche plus stratégique se concentre sur la planification dans les secteurs prioritaires, par l'identification des déterminants majeurs de l'épidémie.

Diriger le processus – les pouvoirs publics

Si expertes qu'elles soient, les personnes extérieures au pays ne doivent pas imposer les priorités aux planificateurs nationaux. Une définition efficace des priorités implique la participation active des communautés concernées et une bonne coordination entre les principales parties prenantes. Cela signifie également que les pouvoirs publics, responsables de l'élaboration du programme de développement social et économique, doivent diriger tout le processus. En outre, seuls les pouvoirs publics peuvent intégrer l'action contre le VIH au cadre de leur propre plan de développement.

Tirer les enseignements

Pendant plus d'une décennie, le monde a essayé de réagir face à l'épidémie de VIH/SIDA. Du fait que tout était nouveau durant cette période difficile, autant d'enseignements ont été tirés des échecs que des succès. Les planificateurs stratégiques veulent tirer parti de la vaste somme de données d'expérience qui se sont accumulées pendant tout ce temps, sans chercher à réinventer la roue à chaque tournant. En prenant exemple sur les expériences des pays voisins, ou sur un ensemble complet de meilleures pratiques connues, et en les adaptant à la situation particulière d'un pays, on économise du temps et on augmente les chances de réussite.

Planifier avec réalisme

Un plan très élaboré qui ne peut être mis en œuvre est inutile. La mise en œuvre des stratégies planifiées dans les secteurs prioritaires nécessite de la volonté, des gens, des compétences, des matériels et de l'argent. Les stratèges cherchent des initiatives réalistes et viables qui exploitent les ressources des communautés affectées par l'épidémie et qui reçoivent l'appui de dirigeants politiques, religieux et communautaires importants. Bon nombre de communautés, d'institutions, d'organisations, et d'individus peuvent apporter une contribution précieuse à l'action contre le VIH. Si les personnes clés de ces secteurs participent au processus de planification, leurs besoins peuvent être pris en compte, et leur potentiel d'action exploité.

Assurer la disponibilité des ressources

Dans un pays donné, malgré une bonne mobilisation des communautés, des institutions, des organisations et des individus, il n'y aura peut-être pas au niveau local de ressources disponibles pour toutes les interventions prioritaires planifiées. La

planification ne saurait être stratégique sans mesures appropriées, et notamment sans plaider pour obtenir des ressources – humaines, financières et matérielles – nécessaires à la mise en œuvre de toutes les interventions essentielles.

Prévoir des structures gestionnaires pratiques

La mise en œuvre des interventions prévues et l'atteinte des objectifs prioritaires constituent les principaux buts de l'exercice de planification. Les planificateurs stratégiques accorderont donc une attention particulière à la conception de structures gestionnaires pratiques, précisant les responsabilités afin de garantir la concrétisation des activités prévues, et instaurant des partenariats afin d'en assurer le suivi.

Prévoir la flexibilité

Le VIH/SIDA évolue dans un environnement qui peut considérablement changer en peu de temps : un changement radical dans la législation ou un changement au niveau des groupes de population touchés peuvent rendre obsolètes des sections entières des plans. L'aptitude à s'adapter rapidement aux situations et à re-planifier et soutenir des initiatives s'avérant soudainement gagnantes est une condition préalable pour garantir l'efficacité. Laisser de la flexibilité dans un plan et suivre les situations et les réactions constituent des aspects essentiels de la planification stratégique.

Démarrer la planification stratégique contre le VIH

Beaucoup de réflexion, de discussions, de données d'expérience en matière de planification dans le domaine du VIH/SIDA et d'expertise issues de la planification stratégique dans d'autres domaines, ont servi à ébaucher un guide pour la planification stratégique contre le VIH. Actuellement, le meilleur moyen d'en apprendre davantage est de mettre en œuvre le processus sur le terrain. Toutefois, dans la mesure où la planification stratégique appelle un changement dans les habitudes et attitudes pour bon nombre de personnes et d'institutions habituées à l'approche, plus normative, de planification traditionnelle en santé, une question importante se pose : comment mettre en marche le processus ?

Mise en marche du processus

Il y a essentiellement deux points d'entrée pour une méthode stratégique de planification :

- Le gouvernement peut souhaiter faire une évaluation globale de la situation du pays, afin de s'attaquer plus efficacement aux problèmes. C'est une bonne occasion de mettre en œuvre le processus de planification stratégique dans toutes ses dimensions – allant de l'analyse approfondie de la situation, à l'analyse de la réponse nationale, à la formulation du plan stratégique.
- Le pays peut être au milieu du cycle de planification en cours. Dans ce cas, il faut conseiller au gouvernement de tirer parti des mesures déjà prises et d'utiliser une approche plus stratégique afin d'achever le processus.

Dans un premier temps, l'administrateur de programme national de lutte contre le SIDA examinera la situation du pays afin de déterminer le stade dans l'action contre l'épidémie :

- A quel stade de la planification ou de la mise en œuvre en est-il ?
- Qu'est-ce qui a été évalué et quand ?
- Quels sont les événements importants imminents en rapport avec le VIH/SIDA ?

Une demande bien documentée doit alors être soumise au gouvernement par le canal de la commission nationale sur le SIDA ou l'organe décideur équivalent, afin de prévoir un processus de planification stratégique adapté. Il faut notamment proposer un calendrier (quand entamer le processus ou la prochaine étape du processus) et adapter le processus à la situation du pays (quelles dimensions du processus seront nécessaires). Adoption de la planification stratégique ne signifie pas interruption des activités en cours, ni retour au point de départ. Au contraire, une méthode stratégique de planification signifie tirer parti de l'action en cours et s'en inspirer pour ajuster, réorienter ou élargir l'action.

Appui de l'ONUSIDA

Les organismes des Nations Unies qui coparrainent le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA sont soucieux de contribuer à répondre aux besoins des pays qui souhaitent adopter une approche plus stratégique pour la planification VIH/SIDA par le biais d'un ensemble cohérent de moyens, qui sont notamment les suivants :

Guide de la planification stratégique

L'ONUSIDA a élaboré un guide composé de quatre modules, à l'usage des pays qui veulent se lancer. Pour marcher, une stratégie doit avant tout être adaptée à la situation en question. La règle vaut également pour le processus même de planification stratégique. En conséquence, il n'est pas possible de rédiger un guide qui puisse être suivi à la lettre dans chaque situation ou chaque pays. Le guide ONUSIDA vise à introduire les principaux concepts de planification stratégique, en restant suffisamment souple pour pouvoir être adapté à l'échelon national dans les différentes régions et servir d'outil pratique aux planificateurs au niveau du district ou de la communauté.

C'est ainsi que le guide contient les éléments suivants :

- Le guide de la planification stratégique proprement dit, comprenant quatre modules, chacun traitant une dimension du processus de planification stratégique, c'est-à-dire l'analyse de la situation, l'analyse de l'action, la formulation du plan stratégique, et la mobilisation des ressources, avec également une bibliographie ;
- Un ensemble de documents de base, qui inclura t des exemples concrets, adaptés au niveau régional et élaborés par des réseaux régionaux ; et
- Un ensemble complet d'outils techniques et de documents sur les *Meilleures Pratiques* offrant une information plus détaillée sur les questions techniques et sur les initiatives réussies dans différents domaines.

Réseaux d'appui technique aux planificateurs

Reconnaissant que l'aptitude à faire de la planification stratégique est encore limitée, l'ONUSIDA s'attache à élargir les réseaux régionaux d'expertise technique. Les établissements et les personnes inclus dans ces réseaux seront mis à la disposition des pays se lançant dans un processus de planification stratégique VIH/SIDA.

Développement du potentiel humain

Comme beaucoup d'autres initiatives venant de l'extérieur, la méthode de planification stratégique n'a aucune chance de survivre à long terme si les planificateurs locaux et nationaux ne l'internalisent pas. En conséquence, il est capital de développer le potentiel du personnel local afin que le processus prenne l'essor nécessaire pour influencer sur l'action nationale, régionale et mondiale contre le VIH/SIDA. Les réseaux régionaux d'appui technique, répétons-le, seront utilisés à cette fin, mais la meilleure façon d'apprendre est de participer activement à l'exercice concret.

Suivi et évaluation du processus

Naturellement, construire le bateau tout en naviguant comporte des risques qu'il est possible de réduire uniquement si le processus fait l'objet d'un suivi constant et d'une évaluation régulière. De cette façon, il peut être amélioré et réglé avec précision, pour une plus grande efficacité. Le secrétariat de l'ONUSIDA élabore donc actuellement un protocole d'étude de cas en collaboration avec ses coparrainants, qui tous ont accepté de soutenir la mise à l'épreuve du processus de planification stratégique dans des pays sélectionnés.