



Rapport sur un processus de consultation : Préciser le contexte commun aux « trois principes »

1. Introduction

Le présent document est un rapport sur le processus de consultation entrepris par l'ONUSIDA en collaboration avec les principaux partenaires donateurs afin de créer un contexte commun aux trois principes et de préparer la réunion des donateurs et des partenaires nationaux qui aura lieu à Washington le 25 avril 2004. Ce document n'est pas un texte négocié, mais cherche plutôt à réunir les points de convergence en ce qui concerne les concepts fondamentaux nécessaires à l'efficacité du soutien des donateurs à la riposte contre le SIDA à l'échelon des pays.

On observe une évolution majeure de la riposte mondiale à la crise provoquée par le SIDA : l'urgence de la situation est mieux comprise et le monde exige une action plus forte et plus cohérente. Devant l'augmentation du nombre des partenaires qui la financent et la mettent en oeuvre, il est grand temps d'aborder le risque de duplication, de chevauchement et de fragmentation de la riposte, en particulier là où les capacités de coordination sont faibles.

Les gouvernements bailleurs de fonds et les autres partenaires extérieurs ont un rôle majeur à jouer pour veiller à ce que leurs financements et leurs politiques de soutien facilitent l'élaboration d'une riposte au SIDA adaptée à chaque pays et orchestrée par les pays eux-mêmes. Les « trois principes » régissant la coordination ne parviendront à renforcer l'efficacité, la rapidité et la durabilité des résultats que dans la mesure où ils bénéficieront d'un soutien actif de la part des partenaires donateurs.

Cet appel lancé pour une amélioration de la coordination de la riposte au SIDA est en accord avec la déclaration adoptée par les ministres de la coopération pour le développement et les responsables d'organismes d'aide du CAD de l'OCDE lors de leur récente réunion à Paris les 15 et 16 avril 2004, qui contient la promesse de traduire par des actions sur le terrain les principes d'harmonisation et d'alignement, adoptés lors du Forum de haut niveau de Rome en 2003.

2. Quelques termes et concepts fondamentaux des « trois principes »

Les « trois principes »¹ ont été mis au point pour répondre plus particulièrement à l'urgence de la situation et à la nécessité de garantir à la fois une utilisation efficace et judicieuse des ressources et une approche axée sur les résultats, à l'aide de moyens qui renforceront les capacités nationales à répondre sur le long terme à la crise du SIDA.

Ces principes sont totalement compatibles avec les lignes directrices du CAD de l'OCDE et avec la déclaration de Rome sur l'harmonisation. Tout comme les lignes directrices du CAD de l'OCDE, les « trois principes » visent à intégrer diverses modalités d'aide, tout en s'efforçant de veiller à l'efficacité des procédures de gestion de l'aide et à réduire les coûts des transactions pour les pays.

¹ Document de séance 1

Pour que les donateurs s'engagent ensemble à appliquer les « trois principes », il est essentiel de préciser et de délimiter les domaines communs en ce qui concerne trois concepts/termes fondamentaux :

- La raison d'être d'une action **exceptionnelle** contre le **SIDA**
- **La mobilisation nationale** – qui participe
- **Les responsabilités** – qui est responsable, et devant quelle entité

2.1 Raison d'être d'une action « exceptionnelle » contre le SIDA

L'épidémie de SIDA est devenue une crise mondiale qui prend une ampleur extraordinaire. Cette épidémie représente un cercle vicieux parce qu'elle touche le plus durement les pays ayant la capacité de mise en œuvre la plus faible. Le SIDA crée une nouvelle situation de crise, parce que ses répercussions les plus dévastatrices se font sentir sur les éléments fondamentaux du développement : les capacités humaines. Il épuise les compétences beaucoup plus vite qu'elles ne peuvent être reconstituées, touche toutes les couches de la société et entraîne une vulnérabilité à long terme.

Le SIDA entraîne aussi une nouvelle situation de « crise à long terme » qui exige dans la plupart des pays l'élaboration de nouveaux modes de décision et de programmation en matière de SIDA tant au niveau international qu'au niveau des pays. Il est également nécessaire d'accélérer les processus et les actions, d'améliorer les outils permettant de surmonter les obstacles, et de rendre plus efficaces les méthodes de prestation des services sociaux. En plus des nouvelles exigences adressées au secteur public, la riposte doit augmenter le nombre des partenariats entre le secteur public et le secteur privé, et renforcer la responsabilité des entreprises. Qui plus est, étant donné la nature, la portée et les complexités mêmes de l'épidémie, il faut avoir recours aux compétences et aux capacités des communautés, des institutions nationales et locales et à la contribution de tous, quel que soit leur âge. Cela est vrai non seulement dans les pays où sévit une épidémie généralisée, mais également là où il faut constituer des sociétés capables de résister au SIDA dans les pays vulnérables mais non encore fortement touchés.

Le caractère d'urgence, la nature, l'étendue et les complexités de l'épidémie exigent une stratégie quelque peu différente de l'organisation et de la planification actuelles du développement. Il est par conséquent nécessaire d'accorder une attention exceptionnelle (c'est-à-dire spéciale, urgente, à court terme et extraordinaire) aux principes et pratiques qui à très court terme peuvent orienter l'action concertée et aboutir à des résultats.

Dans ce contexte, une action exceptionnelle contre le SIDA signifie accorder une attention urgente aux éléments suivants :

- préciser la base de la politique menée pour une action concertée contre le SIDA au moyen de partenariats entre le public et le privé ouverts à tous, comme cela est indiqué en termes généraux dans les « trois principes », et appliqué et adapté à chaque situation nationale, compte tenu de la manière dont cela s'intègre dans les cadres de développement général concernant le pays ;
- faciliter la communication et le dialogue concernant les liens entre l'intensité et l'impact de l'épidémie de SIDA et les mesures et réalités macroéconomiques de chaque pays (y compris la question de la flexibilité des plafonds budgétaires fixés pour la santé et les dépenses relatives au SIDA) – en vue d'arriver à des résultats, de renforcer la participation et la responsabilité nationales et de veiller à leur pérennité ;
- déterminer des méthodes pour suivre l'évolution de tous les soutiens consacrés au SIDA, qu'ils proviennent de l'extérieur, du gouvernement, des ONG et du secteur privé, et faire connaître cette information dans l'analyse globale du budget et des dépenses et dans le suivi et l'évaluation concernant spécifiquement le SIDA ;
- évaluer les capacités du secteur de la santé, notamment les environnements de travail, les incitations et mesures de soutien destinées à conserver un personnel de qualité afin de faire face à l'augmentation de l'accessibilité au traitement, de la prise en charge et de la prévention en

- tenant compte de priorités rationnelles de santé publique ;
- investir dans le renforcement des capacités nationales et des communautés et sociétés locales ayant des compétences et des capacités d'adaptation pour ce qui concerne le SIDA.

Dans l'ensemble, un tel effort exceptionnel doit servir à accélérer l'action et à utiliser de manière efficace et judicieuse les ressources en vue d'obtenir des résultats durables – sans pour autant créer des obstacles inutiles qui ralentiraient la riposte, ni omettre de reconnaître la nécessité pour tous les partenaires, tant donateurs que nationaux, de prendre leurs décisions selon leurs propres procédures et mandats. Etant assurés de disposer d'une indépendance organisationnelle pour accomplir leurs missions, les partenaires de l'aide publique et privée feront de leur côté tout leur possible pour agir de manière à favoriser à long terme le développement et la pérennité des capacités nationales.

C'est de la gravité de l'épidémie, de l'ampleur de l'intégration effective des techniques de partenariat public/privé au sein des mécanismes du développement ordinaire, et de l'aptitude nationale en général à intégrer pleinement la riposte au SIDA, que dépendra la durée de vie des mécanismes créés pour permettre une riposte exceptionnelle au SIDA. A long terme, l'objectif doit être de parvenir à des processus de développement et à des partenariats qui soient suffisamment solides pour faire face à une véritable riposte intégrée au SIDA, grâce à des outils comme les CSLP et en conformité avec les principes et pratiques du CAD de l'OCDE.

2.2 Mobilisation nationale

Les principaux partenaires donateurs partent du principe que la riposte au VIH/SIDA doit faire l'objet d'une mobilisation nationale et être dirigée par le pays, soulignant ainsi l'importance vitale de l'exercice du pouvoir, de la bonne gouvernance et de la pérennité des mesures.

La mobilisation nationale entraîne le respect par les donateurs du rôle essentiel de l'État, notamment pour ce qui est de la formulation de la politique générale, de la prestation des services, des normes et des réglementations. Cela implique aussi la responsabilité des élus devant le peuple et aussi que le pouvoir doit être bien informé et reposer sur une large base, et enfin que les institutions tiennent leur place au niveau national et périphérique s'agissant du contrôle démocratique et du suivi de la riposte.

La mobilisation nationale suppose une mobilisation et un exercice du pouvoir largement ouverts à toute une gamme de parties prenantes, telles que secteur privé, instituts de recherche et leurs partenaires, organisations non gouvernementales et autres groupes de la société civile, une importance spéciale étant accordée aux communautés et aux personnes vivant avec le SIDA. Cette ouverture à tous ne concerne pas simplement la mise en œuvre et l'innovation, mais aussi les questions de politique générale, les actions de sensibilisation et les fonctions de contrôle, le suivi et l'évaluation. Il est indispensable que soient réunis à la fois un développement dirigé par l'État reposant sur l'exercice du pouvoir et sur une gouvernance démocratique, et une action au niveau des communautés fondée sur la responsabilisation des particuliers.

Dans les situations où l'État n'assume pas son rôle directeur de manière crédible pour ce qui est de la riposte au VIH/SIDA, il faut que la mobilisation nationale repose sur une collaboration effective avec d'autres parties prenantes au sein du pays. C'est notamment dans ces situations que les donateurs apportant un soutien à la riposte au SIDA devront envisager les moyens permettant de pérenniser une riposte suffisante à long terme.

2.3 Responsabilités

L'assistance fournie doit être rationalisée afin de garantir les responsabilités et l'efficacité. Ces responsabilités s'étendent à la justification des dépenses et aux décisions connexes qui ont une répercussion sur les résultats, ce qui inclut également les mesures, les priorités, les stratégies et les partenariats.

Pour ce qui est de l'aide, les ressources sont versées pour obtenir des résultats qui se situeront, du point de vue géographique et politique, à l'extérieur des institutions et des organismes politiques

qui accordent les fonds. Cela fait donc intervenir des structures de responsabilité entre le contribuable, l'instance budgétaire et le bénéficiaire plus complexes que dans le cas de la responsabilité au titre des ressources internes.

Dans cette situation, les responsabilités consistent à s'occuper principalement du renforcement des capacités des pays partenaires à gérer et à contrôler, de sorte que l'établissement des rapports puisse être organisé et géré par le pays, et que cette production de rapports ainsi que le suivi aient pour objectif de répondre aux besoins particuliers du pays partenaire. Un suivi et une évaluation crédibles doivent remplir deux fonctions essentielles : améliorer la mise en œuvre des programmes et permettre aux donateurs concernés de s'assurer que leurs fonds sont effectivement dépensés. Des systèmes fiduciaires et d'achats publics satisfaisant aux normes convenues ont un intérêt pour toutes les parties prenantes, nationales et extérieures au pays. L'évaluation des capacités et les exigences en matière d'établissement de rapports doivent dans la mesure du possible être harmonisées et transparentes.

Les responsabilités en matière d'aide ont des dimensions à la fois verticales et horizontales :

En amont

- vis-à-vis des donateurs, des fondations, etc. (au niveau financier – responsabilités au titre de l'utilisation des fonds, de l'obtention des résultats, etc.)

En aval

- vis-à-vis de ceux qui sont infectés et directement touchés par la maladie dans les pays (niveau individuel – aider ceux qui sont dans le besoin et veiller à ce qu'ils bénéficient des investissements)

Horizontalement

- au sein des partenariats et entre eux, de donateur à donateur, du secteur public/privé et de la société civile – la question de l'intégration et des responsabilités mutuelles s'agissant de la compatibilité des politiques, des stratégies et des liens – les questions de transparence et – la question des frais et des gaspillages lors des transactions.

Un cadre commun pour l'action contre le VIH/SIDA sert à créer un accord entre les parties prenantes pour les politiques, priorités et stratégies qui conduiront à des résultats, et par conséquent il établit les responsabilités dans les deux dimensions à la fois verticale et horizontale. En raison de ses fortes répercussions sur les résultats, cette fonction de responsabilité implique aussi de reconnaître les liens qui existent entre le cadre d'action contre le VIH/SIDA et le cadre relatif à la réduction de la pauvreté et au développement. Les objectifs du millénaire pour le développement et le système de suivi associé servent de passerelle pour relier ces deux cadres.

3. Cadre commun pour le suivi et l'évaluation

Les pays et les donateurs ont tous besoin d'informations élémentaires pour déterminer la gravité de l'épidémie à un moment donné et pour suivre le déroulement et l'impact de notre riposte collective. Les partenaires devraient s'engager à aligner à l'échelon mondial leurs besoins élémentaires de suivi et d'évaluation aux fins de définir les responsabilités en matière de financement et pour convenir des éléments essentiels devant composer un système de suivi et d'évaluation au niveau des pays.

3.1. Sept catégories principales d'information sont nécessaires :

- **Où en est l'épidémie ?** Les informations les plus élémentaires doivent comprendre une estimation du nombre de personnes infectées à un moment donné et une évaluation du nombre de nouveaux cas d'infection et pouvoir déterminer si la propagation est en train de diminuer, d'augmenter, ou reste inchangée.

- **Est-ce que les populations ont les connaissances, les compétences et les outils nécessaires à leur protection contre l'acquisition ou la transmission de l'infection à VIH, et ces interventions ont-elles des répercussions sur les comportements à risque ?** Il est nécessaire d'évaluer de manière continue l'efficacité des interventions de prévention. Il existe actuellement une large variété d'outils permettant de mesurer le degré de prise de conscience et des connaissances en matière de VIH/SIDA, et d'évaluer les niveaux actuels de comportement à risque.
- **Les personnes infectées bénéficient-elles d'une prise en charge et d'un traitement de qualité ?** Il nous faut non seulement mesurer le nombre de ceux qui ont entamé un traitement et s'y tiennent, mais aussi évaluer les processus essentiels. Le respect des chimiothérapies prescrites est important, tant pour améliorer la qualité de la prise en charge que pour éviter toute pharmacorésistance. Les systèmes de suivi devraient pouvoir servir de signal d'alarme, indiquant bien à l'avance d'éventuelles ruptures de stocks, et si les échecs thérapeutiques sont plus nombreux. Les conséquences de la thérapie doivent faire l'objet d'un suivi. Les personnes sont-elles capables de retourner travailler ? Leur qualité de vie s'améliore-t-elle ?
- **Les membres de la famille qui sont les plus touchés reçoivent-ils des services, en particulier les enfants vulnérables dont les parents sont malades, mourants ou décédés ?** Il nous faut évaluer le nombre d'enfants qui reçoivent des services de soutien élémentaires, et le nombre de ceux qui ont droit à ces services. En même temps, nous devons savoir si les services effectués aboutissent à des résultats. Les enfants reçoivent-ils une alimentation suffisante ? Poursuivent-ils leur scolarité ?
- **Les femmes enceintes bénéficient-elles des services destinés à faire diminuer la transmission à leur nouveau-né ?** Certaines données sont nécessaires pour estimer combien de femmes devraient recevoir ces services ; combien d'entre elles vont réellement subir un dépistage ; et, ce qui est plus important encore, à combien de mères et de nouveau-nés sont administrés les antirétroviraux essentiels pour arrêter la transmission ?
- **Les ressources sont-elles envoyées au bon endroit et dirigées vers les activités les plus efficaces étant donné les objectifs que nous avons fixés ?** Il est nécessaire de pouvoir suivre les financements internationaux depuis leur origine (organisme bilatéral, Fonds mondial, fondations, Banque mondiale) jusqu'au niveau du pays ou du projet. En même temps, il nous faut déterminer les ressources intérieures, qu'elles proviennent du secteur public ou de personnes privées, afin d'évaluer le degré de modification du financement et de veiller à une répartition efficace et équitable.
- **Quelle est la situation dans le secteur de la santé et dans les autres secteurs sociaux du fait de l'épidémie et de la riposte ?** L'augmentation spectaculaire des ressources affectées à la riposte nationale a eu des répercussions à la fois négatives et positives sur la santé et sur les autres secteurs sociaux. Les donateurs et les pays devront suivre certaines données essentielles, telles que la modification des structures de recrutement de personnel, la répartition des fournitures médicales et l'évolution du coût des services et des produits avec le temps. La situation d'autres services sanitaires essentiels, tels que la couverture de la vaccination infantile et le traitement du paludisme s'est-elle améliorée ou dégradée ? Il nous faut savoir si l'accélération des programmes concernant le SIDA améliore la prestation des services de santé, et si ce n'est pas le cas, déterminer comment limiter cette dégradation.

3.2 Principes élémentaires pour l'harmonisation du cadre de suivi et d'évaluation

Plusieurs principes stratégiques doivent être pris en compte lors du suivi et de l'évaluation des programmes. Il importe d'utiliser les systèmes d'information existants, s'ils sont en mesure de fournir des données crédibles et en temps voulu. Si de nouveaux systèmes doivent être créés, il

faut veiller à ce qu'ils complètent et renforcent ceux qui existent déjà. Simplification, normalisation et classement par ordre de priorité les données recueillies afin de faciliter leur extension. L'utilisation d'indicateurs communs et de méthodes de mesure communes facilite la régularité des évaluations sur la durée ainsi que les comparaisons entre pays. L'un des rôles du cadre national de suivi et d'évaluation consiste à réunir un consensus sur la nature de l'information requise des divers partenaires. Il est essentiel de renforcer les compétences locales et de fournir des incitations pour la collecte, l'interprétation et la diffusion des données à tous les niveaux. Les données recueillies dans le cadre de programmes nationaux, en étroite collaboration avec les partenaires internationaux, ont davantage de chance d'être plus précises, régulières et durables. Pour y parvenir, il faut que l'ensemble des donateurs apportent leur soutien à une culture du partage de l'information stratégique (retour d'information, traduction des connaissances). Finalement, nous devrions veiller à ce que la collecte et l'analyse des données soient souples, adaptables et acceptables.

Attribuer certains résultats directement à des ressources provenant d'un donateur particulier est une question complexe exigeant un examen soigneux. Il est essentiel qu'un donateur jouant un rôle important dans la riposte mondiale à la pandémie du VIH/SIDA soit en mesure de démontrer l'impact de ses fonds. Toutefois, lorsque nous mesurons les résultats et les indicateurs d'impact, tels que la couverture d'un traitement antirétroviral et l'évaluation de l'amélioration de la survie et de la qualité de vie des personnes en traitement, il existe des raisons politiques, stratégiques et logistiques dont il faut soigneusement tenir compte lors de l'attribution des résultats. Il est rare que l'on puisse attribuer ces résultats à un seul bailleur de fonds. Il devrait être possible à la fois de décrire le rôle directeur et l'impact d'un financement fourni par la communauté des donateurs et d'encourager une culture de la responsabilité collective pour des activités et le désir de mesurer les réalisations collectives.