



S'engager sur des résultats : Améliorer l'efficacité de l'assistance en matière de lutte contre le VIH/SIDA

Une évaluation de l'assistance de la Banque mondiale pour la lutte contre le VIH/SIDA réalisée par l'OED





S'engager sur des résultats : Améliorer l'efficacité de l'assistance en matière de lutte contre le VIH/SIDA

Une évaluation de l'assistance
de la Banque mondiale pour la lutte
contre le VIH/SIDA réalisée par l'OED

— Résumé analytique —



© 2005 The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Téléphone : 202-473-1000
Site web : www.worldbank.org
Courriel : feedback@worldbank.org

Tous droits réservés
Fait aux États-Unis d'Amérique

Les constatations, interprétations et conclusions présentées dans cet ouvrage sont celles de l'auteur (des auteurs) et ne reflètent pas nécessairement les vues des Administrateurs de la Banque mondiale ou des gouvernements qu'ils représentent.

La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données figurant dans cet ouvrage. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toute autre information figurant sur les cartes du présent ouvrage n'impliquent de la part de la Banque mondiale aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement que la Banque mondiale reconnaît ou accepte ces frontières.

Droits et licences

Le contenu de cette publication fait l'objet d'un dépôt légal. Aucune partie de la présente publication ne peut être reproduite ou transmise sans l'autorisation préalable de la Banque mondiale. La Banque mondiale encourage la diffusion de ses études et, normalement, accorde sans délai l'autorisation d'en reproduire des passages.

Pour obtenir cette autorisation, veuillez adresser votre demande en fournissant tous les renseignements nécessaires, par courrier, au Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, Massachusetts, 01923, USA ; téléphone : 978-750-8400 ; télécopie : 978-750-4470 ; site web : www.copyright.com.

Pour tout autre renseignement sur les droits et licences, y compris les droits dérivés, envoyez votre demande, par courrier, à l'adresse suivante : Office of the Publisher, World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA ; par télécopie, au 202-522-2422 ; ou par courriel : pubrights@worldbank.org.

Photos de couverture : à gauche, en haut et en bas, reproduction autorisée, Martha Ainsworth ; en haut et à droite, © Peter Parker/Panos Pictures ; en bas et à droite, Masaru Goto pour la photothèque de la Banque mondiale.

La Bibliothèque du Congrès des États-Unis a catalogué l'édition anglaise comme suit :

Ainsworth, Martha, 1955–

Committing to results : improving the effectiveness of HIV/AIDS assistance: an OED evaluation of the World Bank's assistance for HIV/AIDS control / Martha Ainsworth, Denise A. Vaillancourt, Judith Hahn Gaubatz.

Committing to results : improving the effectiveness of HIV/AIDS assistance: an OED evaluation of the World Bank's assistance for HIV/AIDS control / Martha Ainsworth, Denise A. Vaillancourt, Judith Hahn Gaubatz.

p. cm. — (Operations evaluation studies)

Includes bibliographical references.

ISBN-13: 978-0-8213-6388-1

ISBN-10: 0-8213-6388-3

1. Economic assistance—Developing countries—Evaluation. 2. AIDS (Disease)—Economic aspects—Developing countries. 3. HIV infections—Economic aspects—Developing countries. 4. AIDS (Disease)—Developing countries—Prevention. 5. HIV infections—Developing countries—Prevention. 6. World Bank. I. Vaillancourt, Denise. II. Hahn Gaubatz, Judith. III. Title. IV. World Bank operations evaluation study.

HC60.A4575 2005

362.196'9792'0091726—dc22 2005052329

2005052329

World Bank InfoShop
Courriel : pic@worldbank.org
Téléphone : 202-458-5454
Télécopie : 202-522-1500

Département de l'évaluation des opérations
Programmes de gestion des connaissances et
renforcement de la capacité d'évaluation (OEDKE)
Courriel : eline@worldbank.org
Téléphone : 202-458-4497
Télécopie : 202-522-3125



Imprimé sur du papier recyclé



Avant-propos

C'est en 1981, un an seulement après que la Banque mondiale a commencé à octroyer des prêts directs au secteur de la santé, que furent détectés les premiers cas de SIDA, et dès 1985, il apparaissait clairement que le VIH/SIDA s'était déjà largement répandu dans certaines parties de l'Afrique subsaharienne. Quoique les connaissances sur le VIH/SIDA se soient accrues au cours des vingt années qui ont suivi, l'épidémie continue de se propager et d'éroder les acquis enregistrés en matière de développement, non seulement en Afrique, mais aussi dans de nombreuses autres régions du monde. À la fin de l'exercice 04, la Banque avait engagé 2,5 milliards de dollars sous forme de prêts (dont 1 milliard ont été décaissés) et parrainé plus de 200 études analytiques destinées à faire progresser la connaissance de la maladie dans les pays en développement. L'OED a passé en revue les initiatives de la Banque en vue de contrer cette menace majeure depuis l'apparition de l'épidémie jusqu'à cette date et évalué l'efficacité de l'assistance fournie au niveau des pays.

Les premières actions entreprises par la Banque dans le domaine de la lutte contre le VIH/SIDA ont surtout visé à soutenir les programmes nationaux gérés par les ministères de la Santé et à initier l'analyse économique de l'impact de la maladie et des options décisionnelles pour la combattre. Toutefois, l'engagement d'actions de portée plus large a été entravé par le fait que les pouvoirs publics étaient peu enclins à contracter des emprunts pour lutter contre la maladie. Vers la fin des années 90, la Banque a

pris l'engagement ferme d'accroître la demande d'assistance en faveur de la lutte contre le VIH/SIDA parmi les pays emprunteurs. Elle a depuis lors élaboré des stratégies formelles ou informelles pour faire face au problème dans toutes les régions et dans nombre de secteurs, augmentant de manière sensible la priorité accordée au VIH/SIDA dans les stratégies d'assistance-pays. Les demandes d'assistance adressées à la Banque ont également connu une progression rapide.

Le portefeuille et sa performance

Le portefeuille de la Banque en matière de lutte contre le VIH/SIDA à la fin de l'exercice 04 comprenait 106 projets, dont 70 représentaient 96 % du volume total des engagements. Reste qu'il s'agit encore d'un portefeuille plutôt « jeune » — seuls 18 des 70 projets ont été achevés et évalués. Les notations de résultats des projets achevés dans le domaine de la lutte contre le SIDA sont similaires à ceux enregistrés pour les autres projets réalisés dans le secteur de la santé. En revanche, les notations de l'impact des projets de lutte contre le SIDA sur le développement institutionnel sont beaucoup plus positives que celles enregistrées par l'ensemble du secteur.

L'assistance fournie par la Banque a contribué à accroître l'engagement à lutter contre le VIH/SIDA, à améliorer la qualité des programmes nationaux et à renforcer les institutions, plus particulièrement celles rattachées aux ministères de la Santé. La Banque a également encouragé les autorités à faire participer les organisations non gouvernementales aux programmes publics de lutte contre le VIH/SIDA, quoique la portée et l'efficacité de ces initiatives aient rarement été évaluées. Plus de 90 % des projets étaient axés sur la prévention. Cependant, les activités de prévention prévues en direction des personnes les plus susceptibles de propager le VIH n'ont pas souvent été mises en œuvre, ce qui a probablement réduit l'efficacité globale des prêts octroyés par la Banque.

La connaissance et la prise de conscience de l'ampleur de la maladie et des comportements à risque se sont accrues dans les pays bénéficiant de l'assistance de la Banque. Cependant, le suivi, l'évaluation et la recherche ont reçu peu d'attention et peu contribué à l'appréciation et à l'amélioration de l'impact des projets soutenus par la Banque. À titre d'exemple, l'on a trop souvent recours aux taux de prévalence du VIH pour mesurer l'impact des actions menées, alors qu'ils ne révèlent rien concernant le nombre des nouvelles infections, qui constituent un indicateur plus crédible des progrès accomplis.

La Banque a contribué à accroître le volume de connaissances sur le VIH/SIDA et, dans bien des cas, elle a contribué à renforcer l'engagement politique dans les pays bénéficiant de l'assistance de la Banque. Selon des enquêtes, ses travaux de

recherche et d'analyse sont généralement jugés d'excellente qualité et d'une grande utilité par ceux qui les ont lus. Ceci étant, les enquêtes ont également révélé que ces travaux de recherche et d'analyse ne parviennent pas effectivement aux décideurs politiques en Afrique, plus particulièrement en Afrique francophone.

Un bilan préliminaire du Programme plurinational de lutte contre le SIDA pour l'Afrique

Le Programme plurinational de lutte contre le SIDA en Afrique (MAP) a engagé une enveloppe de 1 milliard de dollars et rassemblé plus d'une vingtaine de pays pour le lancement de vastes initiatives de lutte contre le SIDA. Ces actions ont permis d'accroître l'engagement des pouvoirs politiques, d'augmenter le nombre des acteurs de la lutte et de porter les activités à une échelle plus grande. À la fin de l'exercice 04, aucun des projets MAP pour l'Afrique n'était encore achevé, de sorte qu'il est prématuré d'apprécier leur efficacité. Cela étant, certains aspects liés à la conception du MAP suscitent des interrogations sur l'efficacité ultime des projets, et dans certains cas, des données d'information attestent que les mesures d'atténuation prévues ne sont pas mises en œuvre ou sont parfois inadaptées.

Le MAP s'appuie sur les stratégies nationales de lutte contre le SIDA pour définir les priorités, mais la plupart de ces stratégies n'établissent pas un ordre de priorité entre les activités, encore moins les coûts liés à ces activités. Le programme a été conçu pour permettre une procédure rapide d'approbation, la supervision, le suivi et l'évaluation renforcés étant supposés compenser l'importance limitée accordée à la préparation détaillée des projets. Dans la pratique, cependant, cela ne semble pas avoir été le cas. L'implication de la société civile, qui constitue un autre aspect de la conception du programme, s'est heurtée à différents problèmes : manque de clarté des objectifs, absence fréquente d'un ordre de priorité entre les activités et attention insuffisante accordée à l'évaluation de l'efficacité au regard des autres options possibles. Les mécanismes mis en œuvre pour la mobilisation politique ne sont peut-être pas tout à fait adaptés pour assurer la mise en œuvre rationnelle et efficace des programmes.

Conclusions

La lutte contre le SIDA requiert à la fois une action rapide et des efforts résolus de renforcement à long terme des capacités et de la pérennité. Au cours des dernières années, l'assistance internationale pour la lutte contre le SIDA, notamment en matière de traitement, s'est considérablement accrue et un changement s'est encore opéré dans le rôle joué par la Banque, eu égard au fait qu'elle agit dans le cadre de partenariats de plus en plus élargis. L'avantage comparatif de la Banque consiste à aider au renforcement des institutions, à l'évaluation des options possibles et à l'amélioration des résultats des initiatives nationales de lutte contre le SIDA. S'il est important pour la Banque de coopérer avec différents partenaires, ses partenaires les plus importants demeurent les pays en développement eux-mêmes.

Recommandations

Pendant la phase suivante de son intervention, la Banque devrait aider les pays à traduire leur engagement en faveur de la lutte contre le VIH/SIDA par des actions qui influenceront durablement sur l'évolution de l'épidémie. Plusieurs recommandations s'appliquent à tous les projets de la Banque dans le domaine de la lutte contre le VIH/SIDA :

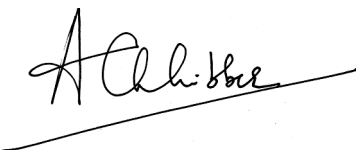
- aider les autorités publiques à adopter une approche plus stratégique et sélective et

accorder la priorité aux actions qui auront le plus grand impact sur l'épidémie ;

- renforcer les institutions nationales chargées de gérer et mettre en œuvre les actions de lutte à long terme, notamment dans le secteur de la santé ;
- améliorer les données d'expérience à l'échelon local pour la prise de décision en renforçant le suivi et l'évaluation.

S'agissant en particulier du programme MAP pour l'Afrique, la Banque devrait :

- procéder à une évaluation approfondie des plans stratégiques nationaux et des politiques publiques de lutte contre le SIDA et recenser les activités des autres bailleurs de fonds dans le cadre de la préparation normale des différents projets ;
- préciser les objectifs de la participation de différents secteurs de la société civile à des activités spécifiques et soumettre ces activités à une évaluation rigoureuse ;
- axer l'appui multisectoriel pour la mise en œuvre des actions sur les secteurs offrant des activités potentiellement capables d'avoir le plus grand impact sur l'épidémie et assurer la disponibilité de ressources pour la supervision de leurs activités.



Ajay Chhibber

Directeur général par intérim, Évaluation des opérations

Principaux messages

- L'assistance de la Banque a amené les états à agir plus tôt ou de manière plus ciblée et rentable.
- Elle a contribué à mobiliser l'engagement politique, à créer ou renforcer les institutions de lutte contre le SIDA, à susciter l'adhésion des ONG et à hiérarchiser les actions.
- L'engagement politique et les problèmes de capacité ont été surestimés et doivent être constamment traités, dans chaque cas, au regard du contexte du pays concerné.
- Le fait que les actions menées ne touchent pas les personnes ayant des comportements à haut risque a réduit l'efficacité et l'impact de l'assistance.
- Le manque de suivi, d'évaluation et de recherche ciblée sont des freins majeurs à l'amélioration de l'efficacité.
- La Banque doit aider les états à établir des priorités et mettre en œuvre les activités qui auront le plus grand impact sur l'épidémie.
- Elle doit continuer d'aider à renforcer les institutions nationales afin de leur permettre de gérer et mettre en œuvre les actions de lutte à long terme.
- Elle doit contribuer à améliorer les données locales pour la prise de décision.



Résumé analytique

L'épidémie mondiale du SIDA a profondément affecté la qualité de vie et les progrès réalisés en matière de lutte contre la pauvreté dans nombre des pays les plus pauvres en développement, notamment en Afrique subsaharienne. Depuis les années 80, en particulier au cours de la décennie écoulée, la Banque mondiale a pris des initiatives pour prévenir le VIH/SIDA et atténuer son impact en s'associant à des programmes mondiaux, au financement de travaux de recherche, au dialogue sur les politiques, à l'octroi de prêts, de crédits et de dons en appui à des projets de lutte contre le VIH/SIDA. En juin 2004, la Banque mondiale avait engagé 2,46 milliards de dollars dont environ 1 milliard de dollars ont été décaissés sous forme de crédits, de dons et de prêts en faveur de 62 pays à revenus faible et intermédiaire au titre de 106 projets destinés à prévenir, traiter et atténuer l'impact du VIH/SIDA.

Objectifs et méthodologie

La présente évaluation compare l'efficacité, du point de vue du développement, de l'aide fournie par la Banque dans le cadre des initiatives nationales de lutte contre le VIH/SIDA, dans le cas hypothétique où une telle assistance ferait défaut. Elle identifie les leçons tirées de cette expérience et émet des recommandations en vue d'améliorer la pertinence, la qualité et l'efficacité des activités en cours ou à venir. Pour les besoins de l'évaluation, l'assistance en matière de lutte contre le VIH/SIDA recouvre le dialogue sur les politiques, les études analytiques et les opérations de prêt qui visent explicitement à réduire l'échelle de propagation ou l'impact de

l'épidémie du SIDA. Peu de projets de lutte contre le VIH/SIDA ont été menés à leur terme et la grande majorité des projets et des engagements sont en cours d'exécution. À cet égard, les trois principaux chapitres examinent :

- l'évolution, les différentes phases des actions engagées par l'institution et l'analyse du portefeuille d'assistance en matière de lutte contre le VIH/SIDA depuis le déclenchement de l'épidémie ;
- l'efficacité de la « première génération » de projets achevés d'assistance de la Banque au niveau des pays dans le domaine de la lutte

contre le VIH/SIDA et les leçons tirées de cette expérience ;

- l'évaluation des hypothèses, de la conception, des risques et de l'exécution à ce jour, de 24 projets de lutte contre le SIDA en cours au niveau des pays dans le cadre du Programme plurinational de lutte contre le SIDA en Afrique (MAP).

L'évaluation s'appuie sur différents éléments d'appréciation : les chronogrammes détaillés des actions entreprises par l'institution et à travers le monde ; un inventaire et une analyse du portefeuille de prêts de la Banque en matière de lutte contre le VIH/SIDA ; des études approfondies sur le terrain portant sur des projets réalisés ; des études de cas sur le terrain relatives à l'assistance de la Banque au Brésil, en Éthiopie, en Indonésie et en Russie ; des interviews et des enquêtes auprès des chefs d'équipes de projet de la Banque chargés du programme MAP pour l'Afrique et des directeurs des missions résidentes dans ces pays ; une revue des stratégies nationales de 26 pays recevant une assistance de la Banque ; des documents de base élaborés à la demande de l'OED ; un inventaire des études analytiques de la Banque sur le VIH/SIDA ; et des enquêtes réalisées auprès du personnel de la Banque et des professionnels qui travaillent dans le domaine de la lutte contre le SIDA en Afrique sur la portée, la qualité et l'utilité de ces travaux. La plupart de ces documents sont joints en annexe du présent rapport et/ou affichés sur le site web pour les évaluations, à l'adresse www.worldbank.org/oed/aids. Le rapport s'appuie également sur les évaluations de l'OED relatives aux programmes de la Banque dans les domaines de la santé, la nutrition et la population (HNP), le rôle des organisations non gouvernementales (ONG) dans la mise en œuvre des projets de la Banque mondiale, le développement communautaire et le renforcement des capacités en Afrique. Il complète la récente évaluation de l'OED sur la participation de la Banque mondiale aux programmes mondiaux, plus particulièrement aux programmes internationaux sur la santé.

L'évolution de l'assistance de la Banque en matière de lutte contre le VIH/SIDA

Les premiers cas de SIDA ont été recensés aux États-Unis en 1981. Dans les années qui ont

suivi, la communauté internationale de la recherche s'est efforcée de comprendre la cause et les modes de transmission de cette nouvelle maladie. Dès 1985, il est apparu clairement qu'une épidémie de VIH/SIDA d'une ampleur inconnue était en train de sévir dans certaines régions de l'Afrique subsaharienne. Au moment où émergeait cette prise de conscience, la Banque n'octroyait des prêts directs pour des projets de santé que depuis environ cinq ans. Elle n'avait donc qu'une expérience limitée en matière de santé ou de VIH/SIDA et suivait en cela la voie tracée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Deux facteurs ont inspiré l'action de la Banque et de la communauté internationale. Au nombre de ces facteurs, figure en premier lieu, la grande incertitude et le caractère extrêmement changeant des informations sur ce qui était une maladie totalement nouvelle – son épidémiologie, sa propagation et les moyens de la combattre. Viennent ensuite l'extraordinaire stigmatisation et le refus de reconnaître la réalité de la maladie.

La réponse de la Banque à la lutte contre le VIH/SIDA est caractérisée par deux phases distinctes. Au cours de la première phase, qui couvre la période de 1986 à 1987, les interventions de la Banque étaient limitées au plan externe par la faible demande d'assistance en matière de lutte contre le VIH/SIDA en provenance des pays en développement. Au plan interne, les efforts étaient freinés par la priorité accordée par les dirigeants du secteur de la santé de la Banque aux réformes cruciales du système de santé au détriment des investissements urgents qui étaient nécessaires pour empêcher la propagation rapide de l'épidémie du VIH. Jusqu'en 1997, la stratégie de la Banque en matière de santé, de nutrition et de population (HNP) ne faisait aucune place à l'analyse de l'épidémie du SIDA. Cette question était simplement évoquée dans une partie peu visible d'une annexe au titre des maladies émergentes.

Toutefois, pendant cette période, environ 500 millions de dollars furent engagés sous forme de prêts et de crédits au titre de 8 projets indépendants et de 17 volets importants de projets

destinés à soutenir des programmes nationaux de lutte contre le SIDA sur 4 continents. Ces projets devaient bénéficier à des pays se trouvant à tous les stades de l'épidémie. L'initiative de mise en place de stratégies et de programmes de prêts pour la lutte contre le SIDA émane principalement des agents de l'institution chargés du secteur de la santé au niveau des groupements régionaux, techniques et opérationnels de la Banque, sans la moindre directive cohérente de la part de la direction du HNP ni de la haute direction. La Banque a collaboré étroitement avec le Programme mondial de l'OMS sur le SIDA (GPA) à la conception de projets et au lancement d'importantes études analytiques sur l'efficacité par rapport au coût des interventions en matière de lutte contre le SIDA.

La seconde phase des interventions de la Banque, qui s'étend de 1998 à aujourd'hui, a été consacrée à la mobilisation et au plaidoyer, au plus haut niveau de l'institution. La Banque a alors commencé à s'engager de manière active dans les actions de sensibilisation et à solliciter le concours des membres de son personnel et des pays clients dans la lutte contre le VIH/SIDA. Nombre de progrès significatifs enregistrés entre 1996 et 1997 peuvent être attribués à ce changement : la création du programme commun des Nations unies sur le VIH/SIDA (ONUSIDA), qui a énormément contribué au plaidoyer et dont les messages ont eu un écho direct auprès de la haute direction de la Banque ; la publication par la Banque d'un important rapport de recherche qui identifiait le VIH/SIDA comme un enjeu de développement ; et la mise au point, en 1996, de la thérapie antirétrovirale hautement active (HAART). Il faut noter également l'émergence au plan international de données sans cesse croissantes sur l'étendue et l'impact de l'épidémie.

Depuis 1998, les stratégies ou les plans d'activités en matière de lutte contre le VIH/SIDA ont été élaborés dans la quasi-totalité des zones géographiques de la Banque et 2 milliards de dollars supplémentaires ont été engagés pour soutenir les programmes nationaux de lutte contre le SIDA dans 55 pays se trouvant à tous les stades de l'épidémie. La moitié environ des nouveaux engagements depuis 1998 a été affectée à plus d'une vingtaine de projets dans le cadre du programme MAP pour l'Afrique et le solde à des projets en Asie du Sud, en Europe de l'Est,

en Amérique latine et dans les Caraïbes. Les principaux objectifs de ces projets tels qu'énoncés dans les documents de conception étaient de prévenir la propagation du VIH, à assurer le traitement et la prise en charge des personnes infectées, à atténuer les effets du SIDA, à renforcer les institutions nationales et à fournir des biens collectifs.

L'impact sur le développement des projets achevés d'assistance en matière de lutte contre le VIH/SIDA

En raison de la récente augmentation spectaculaire du montant des engagements, la majeure partie des projets ayant bénéficié de prêts de la Banque au titre de la lutte contre le SIDA sont encore en cours d'exécution : seulement 18 projets indépendants de lutte contre le SIDA ou des projets ayant des volets importants liés à la lutte contre le SIDA avaient été bouclés en juin 2004, pour un volume de décaissements équivalant à 636 millions de dollars. Des études de cas et des évaluations de projets effectuées dans le cadre de la présente étude ont conclu qu'en plus des ressources supplémentaires affectées à la lutte contre le SIDA dans ces pays, la Banque a amené de nombreux gouvernements à agir plus tôt et/ou d'une manière plus ciblée et plus susceptible de garantir une utilisation rationnelle des ressources que si elle n'était pas intervenue. En comparaison de la situation où il n'aurait existé aucune assistance de la Banque, l'apport de l'assistance de la Banque en matière de VIH/SIDA à l'échelon des pays aura été surtout : a) de contribuer à susciter, à renforcer et à élargir l'engagement politique à enrayer l'épidémie ; b) d'accroître l'efficacité des programmes nationaux de lutte contre le SIDA en aidant les autorités publiques à mettre l'accent sur la prévention, l'efficacité par rapport aux coûts et la priorisation des actions à mener au regard des maigres ressources disponibles ; c) d'aider à renforcer ou à créer des institutions nationales et infranationales solides de lutte contre le SIDA. Ces institutions sont généralement rattachées à des unités de haut niveau au sein du ministère de la santé et ont pour mission de promouvoir une action à long terme contre l'épidémie ; d) d'encourager les pouvoirs publics à renforcer les capacités des ONG et à créer des mécanismes pour les associer à la conduite des actions du programme national, souvent en étendant l'accès à la prévention et aux

soins aux groupes à haut risque, qui ont plus de chances de contracter et de propager l'infection.

Néanmoins, quelques insuffisances ont été observées. La capacité des ONG et des organisations à base communautaire (OBC) de concevoir, mettre en œuvre et évaluer les interventions de lutte contre le SIDA avait été surestimée dans la quasitotalité des pays, tout comme l'engagement politique dans de nombreux cas. La mise en œuvre des projets a été également retardée en raison des lourdeurs excessives liées aux procédures de traitement des sous-projets et de retrait des fonds. Les projets n'ont pas investi suffisamment dans les programmes de prévention des groupes à haut risque qui sont essentiels pour freiner la propagation du VIH. Cette situation est souvent due au fait que les actions programmées ne sont pas mises en œuvre plutôt qu'à leur omission durant la phase de conception. Enfin, les projets dans leur ensemble n'observent pas les étapes prévues d'évaluation, de suivi et de recherche qui relèvent du domaine public et qui devraient figurer parmi les priorités essentielles des programmes gouvernementaux de lutte contre le VIH. L'insuffisance d'informations qui en a résulté a sérieusement limité les possibilités d'attribuer clairement aux programmes gouvernementaux soutenus par la Banque l'évolution des connaissances, des comportements à risque et les résultats épidémiologiques. Ceci suppose également qu'il y avait peu de données permettant d'améliorer la prise de décisions et l'efficacité des programmes au fil du temps.

Un certain nombre de leçons ont été tirées de la première génération de projets d'assistance à la lutte contre le SIDA :

- l'engagement à lutter contre le SIDA de la part des décideurs politiques est nécessaire, mais pas suffisant pour obtenir des résultats : il est nécessaire de déployer des efforts en vue de mobiliser, amplifier et soutenir l'engagement politique ;
- le renforcement des capacités institutionnelles du ministère de la Santé pour faire face au VIH/SIDA est crucial pour l'efficacité de la réponse nationale au SIDA ;
- même dans les pays dotés d'une société civile forte, la capacité d'exécution des programmes de lutte contre le SIDA ne peut être tenue pour

acquise. Les projets de la Banque doivent investir dans le renforcement des capacités de la société civile et mettre au point des procédures plus flexibles d'exécution des projets pour collaborer plus efficacement avec elle.

- Des mesures incitatives et une supervision plus accentuée sont essentielles pour garantir que les interventions en direction des groupes à haut risque sont exécutées par les pouvoirs publics et la société civile dans toute la mesure nécessaire pour réduire la transmission du VIH.

En plus de l'assistance au niveau du pays, la Banque a parrainé ou dirigé des études analytiques sur le VIH/SIDA qui ont inspiré cette assistance. L'évaluation a identifié plus de 230 études analytiques sur le VIH/SIDA — des études économiques et sectorielles, des travaux de recherche et des articles de revues scientifiques — parrainées ou dirigées par la Banque jusqu'à la fin du mois de juin 2004. Ces différents travaux ne font pas l'objet d'un suivi systématique dans le système interne de tenue des archives de la Banque, de même qu'aucun site web ne centralise toutes ces sources d'information. Les enquêtes auprès de deux catégories de publics clés montrent que ceux qui ont lu les études les plus importantes leur donnent une note élevée pour leur qualité technique et leur utilité. Ceci étant, les enquêtes révèlent aussi que les études analytiques de la Banque sur le SIDA n'atteignent pas les publics clés dans les cercles politiques africains, en particulier les décideurs gouvernementaux. Le fait que les rapports ne sont pas disponibles en français et l'accès à Internet limité sont les principaux freins à un accès accru à l'information en Afrique subsaharienne. À ces facteurs, il convient d'ajouter le fait que le personnel de la Banque qui assure la gestion des projets de SIDA possède un niveau de connaissance des études analytiques et des guides opérationnels plus limité que cela était prévu.

Le programme plurinational de lutte contre le SIDA en Afrique

Les projets mis en œuvre dans le cadre du MAP pour l'Afrique représentent environ les deux tiers des projets actifs de lutte contre le VIH/SIDA financés par la Banque à l'échelle mondiale, et environ 1 milliard de dollars, soit la moitié des engagements en cours. Le but de

la première phase du MAP est « d'intensifier les actions de lutte contre l'épidémie dans autant de pays que possible » en vue d'augmenter l'échelle des programmes de prévention, de prise en charge, de soutien et de traitement, et de préparer les pays à proposer des mesures en faveur des personnes ayant le SIDA. Le programme applique des critères d'éligibilité pour les pays et des modèles de conception de projet pour atteindre ces objectifs. Le programme vise essentiellement à mobiliser l'engagement politique à travers l'implication de tous les secteurs de la société civile et de l'administration pour étendre de manière rapide et significative la mise en œuvre des interventions de lutte contre le VIH/SIDA.

Les deux premiers projets du MAP ont été approuvés en 2000 et, au mois de juin 2004, environ 255 millions de dollars sur le milliard de dollars dégagé au titre des engagements nouveaux avaient été décaissés. Vu qu'aucun des projets n'est achevé, l'évaluation de l'OED met l'accent sur l'appréciation des aspects fondamentaux de la conception du programme MAP pour l'Afrique, les hypothèses qui sous-tendent l'approche et les risques prévus ou non, à la lumière des données d'expérience relatives aux programmes d'assistance achevés en matière de lutte contre le VIH/SIDA et à l'exécution des projets du MAP à ce jour (au mois d'août 2004).

Le programme MAP pour l'Afrique a pu rassembler au moins deux douzaines de pays pour le lancement d'initiatives majeures de lutte contre le VIH/SIDA grâce à l'injection de nouvelles ressources d'une valeur de 1 milliard de dollars, et semble avoir contribué à relever l'engagement politique. Ce résultat constitue en soi un acquis considérable, au vu de l'absence de demandes d'aide pour la lutte contre le VIH/SIDA par la plupart des pays dans les années 90. En ce sens, le programme a contribué à lever l'obstacle majeur qui freinait au départ l'amplification de l'impact des actions engagées. Des éléments attestent maintenant d'une large mobilisation de la société civile, à une échelle plus grande que la plupart des projets achevés de lutte contre le VIH/SIDA (mais peut-être pas tous), et d'un engagement accru de nombreux autres

secteurs de l'économie. Des mécanismes ont été créés pour financer une intervention de la société civile face à l'épidémie du VIH/SIDA dans de nombreux pays où de tels mécanismes n'existaient pas auparavant. Les ressources du MAP ont été décaissées en moyenne un peu plus rapidement que celles des projets de santé dans la première douzaine de pays. L'objectif « d'élargissement de l'échelle » des interventions est toujours poursuivi.

Cependant, l'objectif primordial du MAP est de prévenir l'infection du VIH et d'atténuer son impact. Pour ce faire, l'extension du champ d'exécution des programmes et l'engagement politique sont un moyen d'atteindre cet objectif. L'approche du MAP s'appuie largement sur les principes techniques et stratégiques énoncés dans le plan stratégique national de chaque pays (qui est l'un des critères d'éligibilité), doublée d'un suivi et évaluation (S&E) rigoureux et plus accentué que la supervision classique des projets, et sur des projets pilotes évalués au plan local et qui ont fait leurs preuves, pour assurer la qualité et l'efficacité des activités qui seront portées à une échelle plus grande. Les risques liés à la conception des projets qui relèvent des facteurs qui assurent l'efficacité et l'efficacités des programmes n'ont pas été mesurés lors de la conception du MAP. Compte tenu de la priorité accordée à la préparation rapide des projets, peu d'études analytiques préalables ont été réalisées, et encore moins d'enquêtes de base. L'apport stratégique de la Banque pendant la phase de conception — qui aurait pu fournir une certaine garantie contre ces risques — était moins important que dans les projets précédents de lutte contre le VIH/SIDA.

Vu que tous les projets entrant dans le cadre du programme MAP pour l'Afrique étaient encore en phase d'exécution au moment de l'achèvement du présent rapport, il est trop tôt pour savoir si ces risques ont été atténués par des volets propres à tel ou tel projet ou par une assistance technique ou d'autres ressources fournies par la cellule de gestion du MAP, l'ACTAfrica. Toutefois, des données permettent d'attester aujourd'hui que, dans bien des cas, les plans stratégiques nationaux ne sont pas assortis d'un état suffisamment précis des priorités. Comme les projets achevés auparavant, des signes montrent que la faiblesse du

S&E de beaucoup de projets du programme MAP pour l'Afrique n'a pas engendré « l'apprentissage par la pratique » souhaité et que beaucoup d'activités sont portées à une échelle plus étendue sans avoir jamais fait l'objet d'une évaluation au plan local. La supervision semble être moins rigoureuse que dans le cas des prêts au secteur de la santé, alors que les projets ont en moyenne un niveau de complexité et un nombre d'activités beaucoup plus importants. Par conséquent, on court le risque que beaucoup d'intervenants mobilisés au niveau politique autour de la lutte contre le VIH/SIDA s'engagent dans la mise en œuvre d'activités pour lesquelles ils disposent de très peu de capacités, d'expertise technique ou d'avantage comparatif, détournant ainsi les rares capacités et ressources des autres actions de réduction de la pauvreté entreprises par des acteurs ayant la capacité de les exploiter de manière efficace. Ces risques potentiels ont été engendrés par les insuffisances liées à la conception du programme MAP qui ont une incidence sur l'utilisation efficace et rationnelle des ressources. Les examens à mi-parcours de ces projets et la prochaine phase des opérations de prêt fournissent l'occasion d'élaborer des mécanismes pour réduire au minimum ces risques et améliorer l'efficacité de l'assistance de la Banque.

Recommandations

Dans la prochaine phase de sa réponse, la Banque devrait aider les autorités publiques à utiliser les ressources humaines et financières de manière plus rationnelle et efficace pour avoir un impact durable sur l'épidémie du VIH/SIDA. La Banque devrait mettre l'accent sur le renforcement des capacités, la mise en place d'institutions nationales et infranationales fortes, l'investissement stratégique dans les biens publics et les activités susceptibles d'avoir le plus large impact, et la création d'incitations pour le suivi, l'évaluation et la recherche fondées sur l'exploitation de données d'information recueillies au niveau local pour améliorer les résultats des programmes.

Pour promouvoir cet objectif dans ***l'ensemble des programmes d'assistance de la Banque en matière de lutte contre le VIH/SIDA***, le rapport formule les recommandations suivantes :

- ***Aider les autorités publiques à adopter une approche plus stratégique et sélective, et à établir***

un ordre de priorité entre les actions à mener, en mettant à profit les capacités limitées dont elles disposent pour mettre en œuvre les actions qui auront le plus grand impact sur l'épidémie.

L'établissement rigoureux d'un ordre de priorité et de succession des activités contribuera à améliorer l'efficacité, à réduire la complexité de la gestion et à faire en sorte que les activités les plus efficaces soient mises en œuvre en premier. En particulier, la Banque devrait veiller à ce que les biens publics et la prévention parmi les personnes les plus susceptibles de propager le VIH soient suffisamment soutenus dans tous les pays, et aider les pays à forte prévalence à évaluer les coûts, les avantages, l'accessibilité financière, la pérennité et les conséquences sur l'équité des différentes possibilités qui s'offrent en matière de traitement et de prise en charge.

- ***Renforcer les institutions nationales pour gérer et mettre en œuvre les actions de lutte à long terme, notamment dans le secteur de la santé.*** Des interventions élargies en direction d'autres secteurs prioritaires se prêtent à des contextes bien déterminés, mais ne sauraient se substituer aux investissements destinés à renforcer la capacité du secteur de la santé de réagir face à l'épidémie. En outre, l'assistance de la Banque devrait, le cas échéant, s'étendre à des institutions distinctes pour réaliser les objectifs de mobilisation politique et d'exécution des actions sur le terrain ; mettre au point des stratégies explicites pour susciter, amplifier et pérenniser l'engagement politique ; et recourir davantage à l'analyse institutionnelle et politique afin d'améliorer le fonctionnement des institutions locales.
- ***Améliorer les données à l'échelon local pour la prise de décision.*** La Banque devrait créer des incitations pour que la conception et l'assistance fournie aux pays en matière de lutte contre le VIH/SIDA s'appuient sur des données pertinentes et ponctuelles générées au plan local et par des études analytiques rigoureuses. Figurent au nombre des mesures spécifiques : un inventaire immédiat, systématique et approfondi ainsi qu'une évaluation des activités en cours de S&E portant sur l'ensemble des projets et composantes de projets de lutte contre le VIH/SIDA, qui serviront de base à un plan d'action assorti de

délais précis dans le souci d'améliorer les incitations au suivi et évaluation, dans le cadre d'objectifs clairement définis ; l'identification préalable d'un programme de recherche et d'études analytiques sur les aspects prioritaires des programmes de lutte contre le SIDA dans chaque pays ; le recours accru à l'évaluation indépendante des projets pilotes et des activités majeures en cours d'exécution dans le cadre des programmes ; et des mesures pour faire de l'institution une « banque de connaissances sur le SIDA ».

Le programme *MAP pour l'Afrique* est conçu pour réduire les risques liés à l'engagement politique et à l'exécution des projets, mais il y a très peu de mécanismes structurels pour assurer l'efficacité et l'efficacités. On peut réduire ces risques à travers les mesures suivantes (en plus des recommandations formulées ci-dessus qui s'appliquent à tous les projets) :

- **La préparation d'un projet devrait normalement inclure une évaluation technique et économique exhaustive des plans stratégiques nationaux et de la politique publique en matière de lutte contre le SIDA et un inventaire des activités des autres donateurs.** Lorsque les plans stratégiques nationaux ne suffisent pas pour hiérarchiser et échelonner les activités, la Banque doit engager des discussions stratégiques avec ses clients, en s'inspirant des études analytiques, pour identifier les priorités programmatiques correspondant au stade atteint par l'épidémie, les contraintes liées aux capacités et le contexte local. Les projets complémentaires doivent être structurés afin de s'assurer que ces activités prioritaires, notamment les biens publics et la prévention chez les personnes ayant des comportements à haut risque, soient poursuivies.
- **Les objectifs de la participation des différentes couches de la société civile à des activités spécifiques doivent être clairement définis, afin qu'on puisse faire la distinction entre les acteurs qui sont associés à la mobilisation politique et ceux qui possèdent une expertise et un avantage comparatif dans l'exécution d'activités ayant un impact direct sur l'épidémie.** Les résultats des activités en cours de lutte contre le SIDA entreprises dans le cadre du développement mené par la communauté (CDD), devraient être rigoureusement évalués, notamment leur efficacité dans la sensibilisation, le changement de comportement ou l'atténuation de l'impact, ainsi que l'efficacité des solutions alternatives par rapport au coût avant qu'elles ne soient renouvelées.
- **La Banque devrait axer l'appui multisectoriel pour la mise en œuvre des actions de lutte sur les secteurs offrant des activités potentiellement capables d'avoir le plus grand impact sur l'épidémie — tels que le ministère de la Santé, l'armée, l'éducation, le transport et autres, en fonction du pays — et assurer la disponibilité de ressources pour la supervision de leurs activités.** Les objectifs de l'action multisectorielle contre le SIDA et les acteurs clés doivent être plus clairement définis par rapport à chacun des objectifs. Une évaluation de la relation entre l'appui du MAP aux ministères d'exécution et les activités de lutte contre le SIDA dans l'assistance aux secteurs autres que la santé et leur efficacité relative doit être menée pour améliorer la complémentarité et la qualité de la supervision.



Table des matières

ii	Remerciements
iii	Avant-propos
vii	Résumé analytique
xix	Sigles et abréviations
3	1 Introduction
3	Justification de l'intervention de la Banque mondiale
4	Objectifs de l'évaluation
6	Cadre analytique et méthodologie
11	2 L'évolution de l'action de la Banque mondiale dans le domaine de la lutte contre le VIH/SIDA
11	Deux phases dans l'action de la Banque
19	Le portefeuille de la Banque mondiale en matière d'aide-projets
25	3 Constats issus de la première génération des programmes d'assistance de la Banque en matière de lutte contre le VIH/SIDA
25	Constats et leçons tirées de l'assistance de la Banque dans le domaine de la lutte contre le VIH/SIDA au niveau des pays
39	La portée, la qualité perçue et la pertinence des travaux d'analyse de la Banque sur le VIH/SIDA
43	4 Évaluation des efforts d'assistance en cours : Le programme MAP pour l'Afrique
43	Les objectifs, la conception et les risques liés au Programme MAP pour l'Afrique
45	Les hypothèses étaient-elles valables ?
48	Données sur l'expérience de la mise en œuvre à ce jour
52	Les risques non anticipés se sont-ils matérialisés ?
63	5 Conclusions
65	6 Recommandations

Annexes

- A : Cadre conceptuel utilisé pour l'évaluation
- B1 : Chronologie des approbations de projets et des stratégies de lutte contre le VIH/SIDA
- B2 : Chronologie annotée de l'action de la Banque mondiale face au VIH/SIDA
- B3 : Chronologie des événements relatifs au VIH/SIDA à l'échelle mondiale
- C1 : Données relatives au portefeuille de projets VIH/SIDA
- C2 : Notations de la performance des projets VIH/SIDA achevés
- D : Prise en compte du VIH/SIDA dans les stratégies d'aide-pays et les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté
- E : Inventaire des travaux d'analyse de la Banque mondiale sur le VIH/SIDA
- F : Portée, qualité et utilité des travaux d'analyse de la Banque mondiale sur le VIH/SIDA
- G : Résumés d'études de cas
- H : Résultats des questionnaires remplis par les chefs d'équipes de projets dans le cadre du Programme MAP
- I : Enquête auprès des chefs d'équipes de projets – Résumé des résultats
- J : Enquête auprès des directeurs des opérations de la Banque mondiale pour les pays africains participant au Programme plurinational de lutte contre le VIH/SIDA
- K : Déclaration du Groupe consultatif externe
- L : Réponse de la Direction
- M : Rapport du Président : Comité pour l'efficacité du développement (CODE)

Notes

Références