
ANNEXE M : SYNTHÈSE DU PRÉSIDENT : COMITÉ SUR L'EFFICACITÉ DU DÉVELOPPEMENT (CODE)

Le 20 juillet 2005, le Comité sur l'efficacité du développement (CODE) a examiné le rapport intitulé « *Améliorer l'efficacité de l'assistance en matière de lutte contre le VIH/SIDA : S'engager sur des résultats — Une évaluation de l'assistance de la Banque pour la lutte contre le VIH/SIDA réalisée par l'OED* », le projet de Réponse de la direction, et l'*Exposé du Panel consultatif extérieur*.

Contexte général. Le rapport est le résultat de la première évaluation globale de l'OED sur l'assistance de la Banque pour la lutte contre le VIH/SIDA. L'objectif de l'évaluation était d'apprécier l'impact sur le développement de l'assistance fournie par la Banque au niveau des pays en matière de lutte contre le VIH/SIDA et d'identifier les leçons pouvant permettre d'améliorer les initiatives en cours et les actions futures. L'évaluation a porté sur l'assistance globale fournie à un pays dans le cadre de la lutte contre le VIH/SIDA, notamment le dialogue sur les politiques, les travaux d'analyse et les opérations de prêt. En juin 2004, la Banque avait engagé environ 2,5 milliards de dollars sous forme de crédits, de dons et de prêts en faveur de 62 pays pour l'exécution de 106 projets. Le rapport comprend également une évaluation des hypothèses, de la conception et des risques liés au Programme plurinational de lutte contre le SIDA en Afrique (MAP) qui est en cours d'exécution. Les projets MAP représentent deux tiers des projets en cours ainsi que la moitié des engagements en cours au titre de la lutte contre le VIH/SIDA. Il rompt avec les projets d'investissement traditionnels qui composent le portefeuille des projets achevés de lutte contre le VIH/SIDA et avec le portefeuille de projets en cours dans d'autres

régions ; il accorde une attention particulière au continent le plus affecté par l'épidémie et témoigne de l'engagement à plus long terme de la Banque. L'évaluation s'est inspiré d'autres rapports d'évaluation et a été enrichi par la récente évaluation de l'OED sur les programmes mondiaux.

Observations et recommandations de l'OED.

L'OED a souligné deux points : i) il faut reconnaître à la Banque le mérite d'avoir aidé à renforcer l'engagement en faveur de la lutte contre le VIH/SIDA, à inciter les pouvoirs publics à mener une action plus rapide ou de manière ciblée et à moindre coût, à renforcer l'engagement politique et à encourager les autorités publiques à s'assurer le soutien des ONG à l'exécution des programmes publics de lutte contre le VIH/SIDA, et la Banque devrait maintenir son appui aux pays ; et ii) la Banque devait faire un pas supplémentaire en « s'engageant sur des résultats concrets » en aidant les pays à faire un usage plus judicieux des ressources afin d'améliorer les effets directs de l'assistance à la lutte contre le VIH/SIDA, grâce à un renforcement du suivi et de l'évaluation (S&E). Il a clarifié plusieurs aspects du rapport : i) l'OED a évalué la conception du MAP à partir des données d'information relatives aux projets achevés et en puisant dans d'autres sources, mais n'a pas procédé à une évaluation de l'efficacité des projets MAP, dont aucun n'était jusque-là arrivé à terme ; ii) le rapport a appuyé l'idée d'une intervention multisectorielle basée sur des priorités, et n'a pas préconisé que les ministères de la Santé contrôlent les investissements consentis au niveau national dans le cadre de l'assistance à la lutte contre le VIH/SIDA dans tous les pays ; iii) le

rapport a cité la participation des communautés comme étant un acquis important, mais a aussi relevé la nécessité de mieux suivre et évaluer son utilité pour générer des résultats concrets et de mieux définir les objectifs de la collaboration avec différentes composantes de la société civile ; et iv) les recommandations de l'OED concernant la prévention du VIH parmi les individus ayant les comportements les plus à risque se voulaient un complément, plutôt qu'un substitut à l'assistance à l'ensemble de la population en situation d'épidémie généralisée. L'OED a également souligné que le rapport portait sur l'ensemble de l'assistance fournie par la Banque pour la lutte contre le VIH/SIDA, et pas seulement sur l'Afrique. Les recommandations relatives à l'ensemble de l'assistance de la Banque sont, entre autres : i) 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, y compris en veillant à soutenir la création de biens publics et la prévention parmi les personnes les plus susceptibles de propager le VIH ; ii) 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 et ; iii) améliorer les données d'expérience à l'échelon local pour la prise de décision en encourageant l'évaluation des activités entrant dans le cadre des programmes et des travaux d'analyse rigoureux.

Réponse de la direction. La direction a favorablement accueilli le rapport et a manifesté son accord sur la plupart des points soulevés ainsi que l'orientation générale des recommandations. Elle a observé que nombre de problèmes posés étaient en train d'être traités, notamment les problèmes concernant le MAP, qui avaient fait l'objet d'un examen à l'interne. Elle s'est montrée favorable à l'intérêt particulier accordé par l'OED à la nécessité de renforcer davantage l'efficacité et l'efficacités de l'appui de la Banque pour améliorer les résultats, tout en insistant sur le fait que la Banque n'est pas la seule institution qui fournit une assistance dans ce domaine. La direction a

reconnu les limites identifiées par l'OED, qui sont également ressorties dans sa revue interne, telles que la nécessité de contribuer à une meilleure planification stratégique à l'échelon national et la hiérarchisation plus rigoureuse de l'assistance et la nécessité de contribuer au renforcement du suivi et de l'évaluation. Elle a souligné par ailleurs que l'amélioration du suivi et de l'évaluation nécessitait une action concertée de la part des partenaires nationaux et internationaux et pas seulement de la Banque. Deux points de divergence sont apparus. Le premier porte sur le rôle des communautés et de la société civile. Sur ce sujet, la direction a estimé que l'action de celle-ci doit faire partie intégrante et compléter celle des pouvoirs publics. Le deuxième point d'achoppement concerne l'intérêt particulier accordé au secteur de la santé par rapport à l'approche multisectorielle, un domaine où la direction a souligné la nécessité de renforcer ce secteur et de coopérer simultanément avec d'autres secteurs.

Conclusions générales et étapes suivantes.

Le Comité s'est félicité du rapport d'évaluation et il s'en est suivi un débat riche sur les difficultés de faire face au VIH/SIDA. Les membres ont réaffirmé le rôle de la Banque et des autres partenaires de développement dans les actions destinées à apporter une réponse au problème complexe et pressant du VIH/SIDA, qui menace de compromettre les progrès accomplis vers le développement. Compte tenu de la complexité du VIH/SIDA, les membres ont insisté sur la nécessité d'adopter des mesures hardies, innovantes et flexibles et ont confirmé une fois de plus la nécessité d'une approche multisectorielle. Certains membres ont jugé l'évaluation de l'OED utile pour l'ouverture d'un débat fondamental et de fond visant à clarifier le rôle de la Banque. Un large consensus s'est dégagé sur nombre de recommandations, à l'exception de celles liées aux interventions à base communautaire et aux groupes à haut risque, comme expliqué ci-après. Plusieurs membres ont posé des questions concernant la méthodologie d'évaluation et se sont préoccupés du ton de ce rapport. Ils ont également formulé des observations

sur les aspects qui aurait pu retenir davantage l'attention de l'OED ou qu'il aurait pu mieux prendre en compte dans son analyse. Les membres se sont montrés favorables à la teneur du Projet de réponse de la direction (MR) et reconnu les récents efforts déployés pour renforcer l'assistance de la Banque, en particulier ceux entrepris par le Programme plurinational de lutte contre le SIDA en Afrique (MAP) à travers plusieurs revues autocritiques internes, notamment le Bilan intérimaire 2004 du MAP.

Les observations des intervenants ont tourné autour des thèmes suivants : appropriation et engagement au niveau du pays ; approche multisectorielle et rôle du ministère de la Santé ; ciblage de l'assistance ; approche de développement communautaire et participation de la société civile ; suivi et évaluation et alignement sur les initiatives et partenariats mondiaux. Le Comité a généralement soutenu la proposition faite par le Panel consultatif extérieur pour l'élaboration d'une stratégie destinée à orienter l'assistance globale de la Banque pour la lutte contre le VIH/SIDA.

Les principales questions suivantes ont été posées pendant la réunion :

Importance de l'appropriation et de l'engagement au niveau national. L'importance d'un large engagement au niveau national a été soulignée, notamment de la part des pouvoirs publics et des communautés locales ainsi que des stratégies par pays pour une intervention efficace contre le VIH/SIDA, y compris pour la mise en œuvre du MAP. Un accord s'est dégagé autour de la recommandation de l'OED selon laquelle la Banque devrait aider les autorités publiques à élaborer des stratégies judicieuses et suffisamment hiérarchisées, qui recueillent une large adhésion au plan national, ce qui devrait servir de base à un appui coordonné des bailleurs de fonds. Des questions ont été posées sur la manière dont la Banque favorise l'intégration des problèmes liés à la lutte contre le VIH/SIDA dans la conception des plans de développement, des stratégies de réduction de la pauvreté et des processus d'affectation du budget et la façon dont elle intègre celles-ci dans la stratégie

d'assistance-pays. D'autres ont insisté sur la nécessité d'accorder la priorité au renforcement des capacités des administrations, des communautés locales et des ONG pour s'attaquer à la maladie.

Soutien à l'approche multisectorielle. Les membres et les intervenants ont insisté sur le fait que le VIH/SIDA requiert une action intégrée et multisectorielle. Plusieurs membres ont fait des observations sur la complexité d'une approche multisectorielle qui nécessitait un engagement politique sans faille, un leadership fort et la définition claire des rôles des différentes parties prenantes sur le terrain, y compris celui des ministères de la Santé. Si certains intervenants se sont déclarés d'accord avec le rapport de l'OED sur le fait que les ministères de la Santé ont un rôle indispensable à jouer et le secteur de la santé avait généralement besoin d'être renforcé, d'autres partageaient les points de vue de la direction et s'opposaient à l'idée suggérée implicitement par le rapport, à savoir que les ministères de la Santé devraient contrôler l'investissement consenti au niveau national en matière de VIH/SIDA ou que l'assistance dont bénéficie la lutte contre le VIH/SIDA est intervenue aux dépens du développement du secteur de la santé en général. D'autres intervenants ont également souligné l'importance de vastes partenariats au niveau des pays et les rôles d'exécution selon le contexte du pays. Un membre a jugé que le rapport avait été mal interprété, estimant que dans certains cas, les ministères de la Santé pourraient contribuer davantage à la coordination des activités multisectorielles exécutées par différentes parties prenantes. Certains intervenants ont également fait des observations sur les avantages potentiels des approches régionales et ont illustré leur propos à travers quelques exemples, notamment celui du projet Lagos-Abidjan. Faisant sienne l'approche multisectorielle, l'OED a estimé qu'une telle démarche, qui s'appuie sur les ministères de la Santé, avait réussi à convaincre les ministères clés de participer aux actions menées lorsqu'il existait un engagement politique fort. Il a également

indiqué que les dispositifs de mise en œuvre devraient être adaptés selon les pays et a réitéré la recommandation énoncée dans le rapport, à savoir que la Banque devrait axer ses efforts sur la mise en œuvre des activités dans les secteurs susceptibles d'avoir le plus grand impact sur l'épidémie et ayant un certain avantage à cet égard. La direction a indiqué que la communauté internationale du développement considérait le VIH/SIDA comme un problème de développement au sens large, qui ne pouvait être traité en se concentrant sur un secteur. Renforcer le secteur de la santé demeure un enjeu important.

Cibler l'assistance. Certains intervenants ont exprimé leur préoccupation concernant la recommandation de l'OED suggérant que les groupes à haut risque et les comportements à haut risque soient ciblés. Ils ont dit partager les opinions de la direction concernant la complexité du mode de transmission et des risques, tandis que d'autres ont souligné le désaccord entre l'OED et la direction concernant la principale cause des infections. Un membre a déclaré que l'assistance doit être ciblée prioritairement vers les femmes et les jeunes. Les membres ont souligné la nécessité d'une évaluation plus rigoureuse et plus nuancée, y compris une évaluation de la dynamique culturelle et sociale, pour une meilleure compréhension et pour soutenir une stratégie propre au pays. L'OED a précisé qu'il ne propose pas que l'assistance de la Banque ne cible que les groupes et les comportements à haut risque aux dépens d'autres types de soutien nécessaires en situation d'épidémie généralisée. Il a indiqué que les données d'information collectées indiquaient que l'information et les services de prévention ne touchaient pas les groupes à haut risque, d'où la nécessité d'agir à ce niveau.

Rôle des communautés. Plusieurs intervenants ont rejeté les recommandations relatives aux interventions à base communautaire et appuyé la réponse de la direction ; nombre d'intervenants ont estimé que les actions à base communautaire et l'implication de la société

civile étaient importantes. Un membre a réservé son jugement sur le fait de savoir si les conclusions de l'évaluation sur le développement communautaire (CD) étaient applicables au VIH/SIDA ou si un plaidoyer particulier pouvait être mené en faveur du rôle des communautés locales dans une action efficace contre le VIH/SIDA. L'OED a expliqué que le rapport sur le VIH/SIDA était favorable à l'intervention des communautés et de la société civile, et reconnu les efforts déployés par la Banque pour encourager les pouvoirs publics à coopérer avec les ONG et les communautés afin de mettre en œuvre des interventions nationales contre le VIH/SIDA. Dans le même temps, l'OED a réitéré que le suivi et l'évaluation des activités à l'échelon communautaire laissent à désirer et l'on dispose jusqu'ici de peu d'informations sur leur efficacité. Ainsi, il a recommandé que les objectifs de la collaboration avec différentes composantes de la société civile soient clairement définis et que les résultats de l'assistance pour la lutte contre le VIH/SIDA selon le principe du DC soient évalués de manière plus rigoureuse pour cerner leur contribution aux résultats.

Accélérer la recherche et le suivi et l'évaluation. Le Comité a soutenu les recommandations concernant le suivi et l'évaluation et considère que la Banque devrait appuyer le renforcement des capacités locales dans ce domaine, en coopérant avec d'autres partenaires. Différentes observations spécifiques ont été faites concernant la base de recherche, le suivi et l'évaluation : l'importance de concilier les efforts avec l'urgence que représente le problème du VIH/SIDA et la nécessité de mener une action rapide et d'obtenir de résultats immédiats ; l'évaluation des facteurs sous-jacents doit tenir compte des dimensions liées au genre ; le défi de la définition de critères et d'indicateurs de résultats clairs, et la nécessité d'améliorer les données ; la nécessité d'établir de vastes partenariats ; et l'importance du suivi et de l'évaluation, la communication des travaux de recherche et l'expérience de la Banque en matière d'apprentissage. Des questions ont été posées sur

l'expérience accumulée dans le suivi et l'évaluation approfondis des projets MAP et sur le rôle joué par l'Équipe de suivi et d'évaluation de la lutte contre le SIDA (GAMET) dans la recherche de solutions aux insuffisances constatées dans le domaine du suivi et de l'évaluation. La direction a fourni des précisions sur les mesures extraordinaires prises par la Banque pour renforcer le suivi et l'évaluation et, par l'entremise du GAMET, la collaboration avec les partenaires pour élaborer des manuels et des systèmes permettant d'évaluer les progrès réalisés par les pays et en mobilisant les experts internationaux pour fournir un appui au niveau des pays. L'OED a salué ces efforts, mais a noté qu'il était trop tôt pour déterminer leur efficacité et qu'elles seront évaluées à l'avenir dans le contexte des différentes opérations par pays.

Nécessité d'établir des liens avec les autres initiatives mondiales. Nombre d'intervenants ont observé que la Banque n'intervenait pas de manière isolée, et que le rapport de l'OED et le MR doivent être mis en rapport avec les initiatives mondiales et à des partenariats plus élargis, et des efforts d'harmonisation et d'alignement. Ils ont affirmé que l'assistance de la Banque devait s'inscrire dans le cadre des engagements de la Banque en faveur de recommandations convenues et classées par priorité du Groupe spécial mondial (GTT) dirigé par l'ONUSIDA et le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme (GFATM) et le principe des « Trois 1 »¹. La direction a insisté sur le fait que l'assistance de la Banque en matière de lutte contre le VIH/SIDA représentait seulement une partie de l'assistance fournie par la communauté internationale pour la lutte contre le VIH/SIDA et a formulé des observations sur son appui coordonné et complémentaire dans le cadre des recommandations du GTT, du GFATM et des « Trois 1 ». Elle a insisté sur le caractère crucial du GTT et sur les efforts concertés à l'échelle mondiale pour traduire la vision des « Trois 1 » en actes concrets. L'OED a précisé que cette évaluation portait surtout sur l'assistance fournie par la

Banque au niveau des pays et était complétée par la récente évaluation de l'OED sur le soutien de la Banque aux programmes mondiaux, (y compris la santé), qui traitait des problèmes de coordination avec les partenaires mondiaux. Elle a noté que les conclusions et les recommandations de ce rapport cadrent avec celles formulées pour les programmes mondiaux.

Encourager l'adoption d'une stratégie devant régir l'assistance de la Banque pour la lutte contre le VIH/SIDA. Certains intervenants ont soutenu la proposition du Panel consultatif extérieur en faveur d'une stratégie de la Banque visant à orienter son assistance en matière de lutte contre le VIH/SIDA.

Observations liées à l'évaluation de l'OED. Certains intervenants ont fait des observations sur la méthode d'évaluation et ont relevé que l'évaluation de l'OED aurait pu saluer davantage les mesures prises récemment pour améliorer l'assistance de la Banque, en particulier du MAP ; ils ont examiné la collaboration avec les autres parties prenantes, notamment le rôle du secteur privé et la dynamique du genre ; et ils ont fourni une recommandation opérationnelle plus concrète. Répondant aux questions de certains membres sur la manière dont les évaluations autocritiques internes de la Banque, notamment le Bilan provisoire 2004 du MAP, avaient été examinées, l'OED a répondu qu'il avait pris en compte leurs constats dans son évaluation. Sur la question de savoir comment l'OED a formulé les recommandations, le Directeur général par intérim chargé de l'évaluation des opérations a fait observer qu'elles ont été élaborées de façon à offrir une certaine flexibilité à la direction pour apporter un remède aux problèmes soulevés.

Chander Moban Vasudev, Président