

Conseil de Coordination du Programme

Treizième réunion
Lisbonne, 11-12 décembre 2002

Point 2 de l'ordre du jour provisoire :

Rapport final de l'Evaluation sur cinq ans de l'ONUSIDA

A sa septième réunion en décembre 1998, le CCP a approuvé le cadre et le plan de suivi et d'évaluation de l'ONUSIDA, où il était prévu qu'une évaluation de l'ONUSIDA interviendrait en 2001, cinq ans après la création du Programme. Le Rapport final de l'Evaluation sur cinq ans de l'ONUSIDA, rédigé par l'Equipe d'Evaluation engagée par contrat, est joint en Annexe 1. L'appréciation du Rapport final établie par le Groupe de supervision de l'évaluation est incluse dans l'Annexe 2, et l'Annexe 3 présente la réponse de l'ONUSIDA à l'Evaluation.

Evaluation sur cinq ans de
l'ONUSIDA

Rapport Final

8 Octobre 2002

Liste d'abréviations et d'acronymes

AFOD	Atouts, faiblesses, opportunités et dangers (outil de gestion)
ANASE	Association des Nations Unies de l'Asie du Sud Est
APD	Aide publique au développement
ARV	Antirétroviral
BIT	Bureau international du travail
BPTI	Budget-plan de travail intégré des Nations Unies
CAD	Comité d'aide au Développement de l'OCDE
CARICOM	Secrétariat de la Communauté des Caraïbes
CCA	Bilan commun de pays du système des Nations Unies
CDF	Cadre de Développement intégré
CDI	Consommateur de drogues injectables
CE	Commission Européenne
CEI	Communauté des Etats Indépendants (de l'ex Union Soviétique)
CERPOD	Centre d'Etudes et de Recherche sur la Population pour le Développement
CIPD	Conférence internationale sur la Population et le Développement
CISMA	Conférence Internationale sur le SIDA et les MST en Afrique
CMP	Collection Meilleures Pratiques
COC	Comité des organismes coparrainants de l'ONUSIDA
CONACE	Secretariat for Illicit Drugs and Narcotraffic (au Chili)
Coparrainants	UNICEF, PNUD, FNUAP, PNUCID, UNESCO, OMS, Banque mondiale, BIT à partir de 2001
CPI	Conseiller de programme interpays de l'ONUSIDA
CPP	Conseiller de programme dans le pays (ONUSIDA)
CR	Coordonnateur Résident des Nations Unies
CRIS	Système d'Information sur les Ripostes Pays
CSLP	Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté
CTV	Conseil et test volontaire
DFID	Department for International Development (Agence britannique pour le Développement international)
ECOSOC	Conseil économique et social des Nations Unies
EIP	Equipe interpays (Secrétariat de l'ONUSIDA)
EPI	Programme élargi de Vaccination
FAP	Fonds d'Accélération programmatique
FMSTP	Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la Tuberculose et le Paludisme
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la Population
FPSDP	Fonds pour la planification stratégique et le développement des programmes
GAVI	Global Alliance for Vaccine and Immunization
GEF	Global Environment Facility
GNP+	Global Network of PLWHA
GPA	Programme mondial OMS de lutte contre le SIDA
GSE	Groupe de supervision de l'évaluation (pour l'évaluation sur cinq ans de l'ONUSIDA)
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (German Technical Cooperation)
HAART	Traitement antirétroviral hautement actif (Highly active anti-retroviral therapy)
HSH	Les hommes ayant des rapports sexuels avec d'autres hommes
IATT	Equipe spéciale interinstitutions
IPAA	Partenariat international contre le SIDA en Afrique

KIT	Royal Tropical Institute (Pays-Bas)
LSHTM	London School of Hygiene and Tropical Medicine
MA	Mémorandum d'Accord
MCP	Mécanisme de coordination pays (pour le FMSTP)
MERG	Groupe de référence pour le suivi et l'évaluation de l'ONUSIDA
MSF	Médecins Sans Frontières
MST	Management Support Team to the ESP
MST/IST	Maladies/infections sexuellement transmissibles
NL	Les pays bas
OBC	Organisation à base communautaire
Oblast	Région (en Ukraine)
OCP	Programme de lutte contre l'onchocercose
OECD/CAD	Comité d'Aide au Développement de l'Organisation de Développement et de Coopération économiques
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA
PCB	Conseil de Coordination du Programme (ONUSIDA)
PNS	Programme national de lutte contre le SIDA
PNUCID	Programme des Nations Unies pour le Contrôle international des Drogues
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPS	Programme plurinationnel de lutte contre le VIH/SIDA en Afrique (financé par la Banque mondiale)
PS	Professionnel(le) du sexe
PVS	Personnes vivant avec le VIH/SIDA
SADC	Communauté de Développement de l'Afrique australe
SCF	Save the Children Fund
SEDRONAR	Secretariat for Illicit Drugs and Narcotraffic (en Argentine)
SWAP	Approches et programmes sectoriels
TAR	Traitement antirétroviral
TDR	Programme OMS de recherche sur les maladies tropicales
TME	Transmission mère-enfant
TND	Développement du réseau technique
UNDAF	Cadre d'Aide au Développement des Nations Unies
UNDG	Groupe des Nations Unies pour le Développement
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture
UNGASS	Session extraordinaire de l'Assemblée Générale des Nations Unies, en particulier concernant le SIDA, juin 2001
UNHCR	Haut Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
URL	Universal resource locator (adresse internet)
USAID	AID des Etats-Unis

Remerciements

L'équipe d'évaluation tient à remercier les nombreuses personnes qui ont donné de leur temps pour contribuer à cette évaluation. Il s'agit du personnel du Secrétariat et de tous les coparrainants de l'ONUSIDA, les responsables gouvernementaux et non gouvernementaux, les représentants des organismes donateurs, les organisations de la société civile, les éducateurs pour les pairs, les travailleurs communautaires de terrain et les personnes vivant avec le VIH/SIDA. La détermination et l'engagement manifestés par tant de personnes en lutte contre cette maladie tragique ont constitué une source d'inspiration pour l'équipe.

La responsabilité de ce rapport, assorti des documents de base et des documents de travail de pays, revient à l'équipe d'évaluation. Joanne Harnmeijer a effectué l'analyse du plaidoyer, document de Base A, et travaillé sur le Mozambique et l'Ukraine. Georges Tiendrebeogo a rédigé l'analyse sur l'information et le développement des capacités, le document de base B et sur La Trinité et Tobago, l'Erythrée et le Burkina Faso. Derek Poate était le chef d'équipe, l'auteur principal du projet de rapport final, du document de base C et a travaillé sur l'Inde, l'Argentine et le Chili. Ralf Maurer était chargé de l'analyse de l'administration et de la direction, et du document de base D.

L'évaluation a été rendue possible grâce aux contributions d'un large éventail de spécialistes des évaluations. Des remerciements sont adressés à :

Laura Astarloa (Argentine)
Elizabeth Aupindi (Namibie)
Abdel Kader Bacha (Burkina Faso)
Chris Barnett (entretiens ONG internationales)
Jarl Chabot (Mozambique)
Claudette R. Francis (La Trinité & Tobago)
Goitom Hagas (Erythrée)
Catherine Hodgkin (examen des documents de base)
Paul Janssen (Inde, Indonésie et examen des documents de base)
Francoise Jenniskens (rapport de début d'activités)
Louisiana Lush (document de travail sur la direction des programmes mondiaux)
Oleksiy Mykheev (Ukraine)
Sarah Robens (La Trinité & Tobago, Burkina Faso)
Fatima Mohamedali (Erythrée)
Ietje Reerink (Argentine, Chili et examen des documents de base)
Mafarma Sanogo (Burkina Faso)
Jane Stanton (auto-évaluations de pays, administration et soutien rédactionnel)
Nelia Taimo (Mozambique)
Tesfamariam Yosief (Erythrée)
Sonal Zaveri (Indie)

L'équipe exprime également sa reconnaissance aux membres du Groupe de Supervision de l'Évaluation nommés par le CCP, ainsi qu'aux membres de leur équipe d'appui administratif, qui ont eu à poser des questions difficiles, ont structuré le processus d'évaluation et ont fourni des commentaires capitaux aux différents stades de l'évaluation.

Un atelier des parties prenantes organisé à Genève les 12 et 13 septembre 2002 a offert une occasion précieuse d'étudier le contenu, les conclusions et les recommandations d'une version préliminaire de ce rapport. Les auteurs ont rédigé cette version finale de façon à refléter les diverses contributions sans accorder une prépondérance quelconque à tel ou tel point de vue.

Sommaire

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES	I
REMERCIEMENTS	III
SOMMAIRE.....	IV
RÉSUMÉ D'ORIENTATION	VI
CONCLUSIONS ET RESUME DES RECOMMANDATIONS.....	X
PROGRESSION VERS LA REALISATION DES OBJECTIFS FIXES PAR L'ECOSOC.....	XI
PERTINENCE DES OBJECTIFS ECOSOC	VIII
REALISATIONS DANS LES DOMAINES OPERATIONNELS	IX
REPENDRE AUX ATTENTES.....	XIII
RESUME DES RECOMMANDATIONS	XIV
1 INTRODUCTION.....	1
OBJECTIFS DE L'EVALUATION	1
PORTEE	2
METHODOLOGIE	3
2 HISTORIQUE.....	2
LE PROBLEME MONDIAL DU VIH/SIDA ET LA RIPOSTE MONDIALE	3
3 LE PROGRAMME COMMUN DES NATIONS UNIES SUR LE VIH/SIDA	3
LES OBJECTIFS FIXES PAR L'ECOSOC	5
QU'EST-CE QUE L'ONUSIDA ?.....	6
UN MODELE D'ENTREPRISE POUR UNE ACTION MONDIALE COORDONNEE.....	8
4 SERVICES AUX NIVEAUX MONDIAL, REGIONAL ET NATIONAL.....	10
UN ORDRE DU JOUR COMMUN AU NIVEAU MONDIAL	10
PLAIDOYER POUR SUSCITER UNE PLUS GRANDE PRISE DE CONSCIENCE ET UN PLUS GRAND ENGAGEMENT DE RESSOURCES.....	10
PRISE DE CONSCIENCE ET ENGAGEMENT AU NIVEAU NATIONAL.....	15
L'INFORMATION POUR DEVELOPPER LA CAPACITE ET LE SAVOIR	18
COORDINATION ET UTILISATION A MEILLEUR ESCIENT DES RESSOURCES	22
5 LES EFFETS CONCRETS/RETOMBEES AU NIVEAU NATIONAL	34
ACTION ELARGIE ET POTENTIEL D'IMPACT	34
SUIVI ET EVALUATION.....	35
6 ORGANISATION ET ADMINISTRATION	347
UN PROGRAMME COMMUN.....	37
INSTRUMENTS DU PROGRAMME – NIVEAU MONDIAL	38
INSTRUMENTS DU PROGRAMME – ECHELON PAYS	42
DIRECTION.....	45
7 COMMENTAIRES DE CONCLUSION – LA DYNAMIQUE DE L'EPIDEMIE	47
DEMARRAGE DU PROGRAMME ET ATTENTES.....	47

LE PLAIDOYER DE L'ONUSIDA A CREE UNE BASE MONDIALE SOLIDE	48
L'APPUI TECHNIQUE ET INFORMATIF A DE L'INFLUENCE	49
AVANCER DAVANTAGE LES TRAVAUX SUR L'APPUI A LA COORDINATION	49
LA NATURE DYNAMIQUE DE LA PANDEMIE CREE DES CRENEAUX D'ACTIVITE NOUVEAUX ...	51
8 RECOMMANDATIONS	53
ONUSIDA – OPTIQUE STRATEGIQUE	54
NIVEAU MONDIAL	57
NIVEAU REGIONAL	62
NIVEAU PAYS	62
EVALUATION FUTURE DE L'ONUSIDA	68
ANNEXE 1 METHODOLOGIE POUR L'EVALUATION ET GLOSSAIRE	68
GLOSSAIRE	72
LECTURES CHOISIES	75
ANNEXE 2 QU'EST-CE QUE L'ONUSIDA ?	76
RESUME DES CONCLUSIONS DE L'EXAMEN EXTERNE, REALISE EN 1992, DU PROGRAMME MONDIAL OMS DE LUTTE CONTRE LE SIDA	79
ANNEXE 3 MANDATS ET PRIORITES PROGRAMMATIQUES DES COPARRAINANTS	81
ANNEXE 4 MANDAT/FONCTIONS DU CCP ET DU COC	85
ANNEXE 5 CADRE LOGIQUE DE L'ONUSIDA	86
ANNEXE 6 CHRONOLOGIE DES FAITS MARQUANTS	88
ANNEXE 7 SCENARIO D'UNE DIRECTION ELARGIE	90
NIVEAU MONDIAL	91
ECHELON PAYS	92

Documents de base (disponibles séparément)

- A "Advocacy for increased awareness and commitment"
- B "Information to extend capacity and knowledge"
- C "Coordination and better use of resources"
- D "Organization, management and governance of the joint programme"

Résumé d'orientation

1. Le présent rapport énonce les résultats, les conclusions et les recommandations d'une évaluation de la performance du Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA (ONUSIDA). Le but de cette évaluation était de mesurer jusqu'à quel point l'ONUSIDA a répondu aux attentes, s'agissant d'accroître l'attention portée aux questions sociales, économiques et relatives au développement associées à la propagation du VIH, et de renforcer la collaboration interinstitutions en vue de relever le défi. Un énoncé complet de l'objectif de l'évaluation est présenté dans l'encadré 1, paragraphe 1.2. La méthodologie utilisée est présentée en détail à l'Annexe 1.

2. Toute évaluation concernant l'ONUSIDA doit tenir compte du défi que constitue cette maladie complexe. Elle touche au comportement humain dans ce qu'il a de plus privé et de plus sensible, les gouvernements nationaux sont très inégalement prêts à reconnaître et à traiter cette question, la pauvreté et le manque d'infrastructure caractérisent les pays les plus durement touchés ; en outre, la riposte à cette épidémie est plus complexe que pour les autres maladies en ce sens qu'elle nécessite des mesures concernant tous les aspects de la société, pas seulement la santé. Il faut avoir en tête tous ces paramètres lorsqu'on évalue les réalisations et les lacunes de l'ONUSIDA au cours de ses cinq premières années d'activité.

L'ONUSIDA

3. L'ONUSIDA a été créé pour succéder au Programme mondial OMS de Lutte contre le SIDA (GPA), suite à un examen externe effectué en 1992 qui concluait à la nécessité d'une meilleure collaboration entre les organismes des Nations Unies. Les attentes à l'issue de cet examen étaient que le nouveau programme permettrait de vaincre les problèmes rattachés à l'action au niveau national, avec des organismes des Nations Unies offrant une meilleure qualité de services aux gouvernements. Les résultats de l'évaluation de GPA sont présentés au Chapitre 2 et résumés à l'Annexe 2.

4. Le programme a été conçu sur la base des buts définis par l'ECOSOC, avec une structure mondiale composée de six Organismes Coparrainants œuvrant par le canal du Comité des Organismes Coparrainants (COC), sous la direction d'un Conseil de Coordination du Programme (CCP), et avec le soutien d'un Secrétariat. Le Mémoire d'Accord relatif à l'ONUSIDA énonçait des clauses pour une action coordonnée du système des Nations Unies à l'échelon pays, mais le principal mécanisme choisi a été celui, non mis à l'épreuve, du Groupe thématique des Nations Unies. Une attention plus grande a été accordée aux dispositifs à l'échelle mondiale concernant l'harmonisation du soutien technique, la responsabilité et le travail unifié de collecte de fonds. A l'échelon national, il n'y a aucun mécanisme de reddition des comptes comparable au CCP. Les chevauchements des mandats des Coparrainants, le rôle difficile à comprendre du Programme commun et les insuffisances en matière de reddition des comptes à l'échelon pays ont fait que le Programme commun a été le moins bien conçu précisément dans le secteur opérationnel où il importait le plus d'offrir un service meilleur que GPA.

5. L'ONUSIDA n'a pas la même signification pour tout le monde : pour certains, il s'agit de l'union des efforts du système des Nations Unies dans le domaine du VIH/SIDA, y compris toutes les activités aux niveaux mondial, régional et pays ; pour d'autres, il s'agit des activités communes des partenaires de l'ONUSIDA ; ou encore, d'une institution, le Secrétariat de l'ONUSIDA à Genève avec des antennes dans les pays. L'usage n'est pas uniforme. C'est un

problème, car les ambitions de l'ONUSIDA cadrent davantage avec la définition la plus complète, tandis que le Programme est en général perçu comme étant un Secrétariat avec ses antennes à l'échelon pays. Cette confusion a été aggravée par un ensemble de concepts, et notamment celui d'action élargie, d'approche et de coordination multisectorielles, qui étaient imprécis et ouvraient la porte aux interprétations les plus diverses. La conception du Programme et toutes ces attentes ont constitué pour lui un boulet institutionnel.

6. Au début, l'ONUSIDA n'avait de Programme commun que le nom. Les Organismes Coparrainants n'étaient pas enthousiastes, et bien que prévenus, dès 1993, du remplacement de GPA, ils n'ont guère bougé dans les deux années – voire plus – qui ont suivi la création du programme, pour constituer un véritable potentiel d'action. Les dispositions financières n'ont rien apporté aux Coparrainants en termes de fonds supplémentaires, ni suscité leur appui sous forme de promesses de financement. Dans ces conditions, on ne peut pas parler de coparrainage. Mais les efforts du Secrétariat ont fini par porter leurs fruits, avec une stratégie mondiale commune à l'ensemble des Coparrainants.

Ordre du jour mondial

7. L'ONUSIDA a œuvré pour forger un programme mondial d'action contre le VIH/SIDA, interpellant non seulement les organismes des Nations Unies mais également tous les secteurs de la société mondiale (voir description aux paragraphes 4.1 à 4.20). Il a recherché un consensus mondial concernant les approches programmatiques et politiques pour lutter contre le VIH/SIDA, et travaillé pour faire accepter par les organismes de développement et les organisations de la société civile, des approches programmatiques communes. Sur ces deux aspects, on peut dire que l'ONUSIDA a largement réussi, encore qu'il soit un peu tôt pour dire que les engagements politiques annoncés publiquement ont été effectivement suivis d'effets. Là où l'ONUSIDA a réussi, mais seulement dans un passé tout récent, c'est sur le plan des fonds supplémentaires qu'il a obtenus des donateurs de l'OCDE.

Avancement à l'échelon pays

8. L'idée de copropriété a été assimilée lentement à l'échelon mondial, mais elle semble faire son chemin. Par contre, le travail en commun a été plus visible dès le début à l'échelon pays, mais pas autant qu'on l'espérait (voir paragraphes 4.21 à 4.34). La présence et la qualité des Conseillers de Programme dans les pays apportent un éclairage sur le programme commun. Les Coordonnateurs Résidents et les présidents de Groupe thématique reconnaissent nettement la nécessité d'un soutien du type de celui fourni par les CCP, en particulier pour promouvoir le travail en commun/conjoint. Les Groupes Thématiques des Nations Unies sur le VIH/SIDA ont très bien fonctionné, en tant que mécanisme destiné à susciter la constitution d'un ensemble et le sentiment d'appartenance à un programme commun. Parmi les meilleurs exemples, on citera ce processus : les Groupes Thématiques des Nations Unies sont en passe de devenir les Groupes Thématiques élargis ; ce qui débouchera sur un Forum partenarial sous gestion nationale, avec les Nations Unies revenant à un Groupe thématique à composition uniquement ONU. La principale réalisation de la plupart des Groupes Thématiques a consisté en un soutien aux gouvernements pour l'élaboration d'une stratégie nationale. Ils sont accueillis favorablement par la majorité, et le travail des Nations Unies a permis une consultation large avec les secteurs de la société, ouvrant la voie au suivi des programmes gouvernementaux.

9. A l'échelon pays (paragraphes 4.64 à 4.89), la mise en œuvre de la stratégie nationale pose des problèmes majeurs. L'efficacité des actions des Coparrainants dépend de leur

complémentarité et de leur intégration avec les ressources et programmes bilatéraux de l'OCDE et nationaux. Dans ce domaine, des progrès plus marqués sont nécessaires. Une influence réelle émane des programmes bilatéraux des donateurs de l'OCDE ou de la Banque mondiale, qui ont tous des ressources volumineuses par rapport aux autres organismes des Nations Unies. Dans ce cas, il est essentiel que les Coparrainants identifient leurs points forts respectifs et s'emploient à combler les lacunes ainsi qu'à soutenir une riposte élargie avec des politiques et leur potentiel technique. Les Coparrainants ont préparé des Plans de travail intégrés des Nations Unies, à l'appui de la stratégie nationale, mais il s'agit pour la plupart de documents médiocres qui ne déterminent ni les besoins ni une action conjointe, et ne semblent être guère plus qu'un réassortiment réalisé à partir des programmes des différentes organisations. Le Secrétariat de l'ONUSIDA a eu peu d'influence au niveau de ces Plans ; le financement des programmes pays des Coparrainants n'entre pas dans le cadre actuel du budget du programme, et les Groupes Thématiques ne rendent pas compte au CCP.

10. Les données sur le comportement sexuel qui ont pu être collectées dans un certain nombre de pays montrent un degré de connaissances sur le VIH en général relativement élevé mais, à de rares exceptions près enregistrées récemment, n'apportent guère – voire aucunement – la preuve d'un changement de comportement ou d'une bonne compréhension des facteurs contextuels (Chapitre 5). Pour l'équipe d'évaluation, un manque de données est un facteur de nature à freiner les initiatives communautaires et l'élargissement. Tenant compte des éléments de preuves concernant l'élaboration des plans nationaux, la tendance à des processus plus participatifs et globaux, et le développement des ressources, l'équipe d'évaluation caractérise les progrès dans la plupart des pays comme un acheminement vers une action élargie, mais il n'existe nulle part la preuve suffisante d'un élargissement de l'action.

Administration et direction

11. L'ONUSIDA est le premier et l'unique Programme commun coparrainé du système des Nations Unies. L'organisation et l'administration sont examinées au Chapitre 6. Le rôle des Organismes Coparrainants est défini dans leurs mandats respectifs, mais leur contribution au Programme commun sur le VIH/SIDA a été établie dans des documents de planification successifs. La création de l'ONUSIDA est intervenue à une époque difficile, dans la mesure où dans les pays de l'OCDE les budgets consacrés au développement étaient mis à mal par les déficits budgétaires et le désenchantement croissant par rapport à l'impact de la coopération technique. Les montants de l'aide officielle au développement baissaient en termes réels. Après un début médiocre avec des appels consolidés/conjoints, le succès est arrivé par l'élaboration d'un Budget-plan de travail intégré (BPTI) pour 2000-2001 et années suivantes, qui intégrait les activités VIH/SIDA dans un mécanisme d'allocation et de financement conjoints. Les donateurs de l'OCDE reconnaissent les progrès qui ont été faits malgré une certaine confusion autour de la finalité et des fonctions du BPTI.

12. Le Conseil de Coordination du Programme a été créé pour exercer des fonctions de direction concernant l'ensemble des travaux des Coparrainants et du Secrétariat dans le domaine du VIH/SIDA. En pratique, toutefois, ce rôle de supervision a été limité aux activités programmatiques incluses dans le budget-plan de travail. Lors des deux premiers exercices biennaux, la direction et le contrôle du CCP ne couvraient de fait que les activités du Secrétariat. À partir du BPTI pour 2000-2001, les activités mondiales et régionales des Coparrainants prévues dans le programme de base ont été elles aussi placées sous la supervision générale du CCP. La possibilité de contrôle sur les Organismes Coparrainants que cette nouveauté confère au CCP est toutefois assez faible, tant que ceux-ci ont accès à d'autres sources de financement pour

leurs activités. Des parties importantes du Programme, notamment à l'échelon pays où l'action des Coparrainants est censée convertir les objectifs du programme en résultats concrets, sont sous le contrôle immédiat du CCP.

13. Le lien en matière de direction entre le programme ONUSIDA et les conseils des Organismes Coparrainants est faible. Le Comité des Organismes Coparrainants (COC) passe en revue les activités des Coparrainants et fait rapport au CCP, mais ceci est inefficace. Le CCP, au-delà de son envergure sur le plan moral, n'a aucune autorité réelle sur les Organismes Coparrainants ni sur leurs conseils respectifs. Le CCP n'utilise pas non plus de filière de communication officielle directe avec les conseils des Coparrainants. Si les principes directeurs du CCP finissent par atteindre les conseils des Coparrainants par des voies indirectes, leur caractère d'urgence est souvent étouffé par d'autres priorités plus étroitement en rapport avec les mandats respectifs des Coparrainants.

Conclusions et recommandations

14. Le Chapitre 7 examine les conclusions au regard de la dynamique de l'épidémie. Conformément au Mandat pour cette évaluation, une présentation des conclusions est proposée à la suite du présent résumé.

15. Les cinq premières années ont vu une équipe de personnes talentueuses et engagées créer un Programme commun des Nations Unies unique en son genre, qui s'est établi en tant que leader de la lutte contre le VIH/SIDA et pôle de connaissances sur cette maladie. Du fait d'une action de persuasion soigneusement menée et des pressions exercées, cette période s'est achevée sur la démonstration manifeste d'un engagement mondial : au niveau politique, avec les déclarations pour une implication au plus haut niveau (leadership) produites à l'UNGASS ; et au niveau bureaucratique, avec la signature du Plan stratégique du système des Nations Unies par 29 organismes des Nations Unies. Ces actes établissaient ce qui n'avait jamais existé avant la formation du Programme : un mandat mondial clair avec des objectifs pouvant faire office d'outil de reddition des comptes au niveau des leaders internationaux. Le leadership était l'un des six objectifs définis par l'ECOSOC. Ce rôle a été assumé avec succès. Un consensus mondial a été en grande partie atteint et la réalisation des quatre autres objectifs est en bonne voie.

16. L'action de persuasion menée par l'ONUSIDA a été novatrice, souple et adaptive. Des partenariats d'un genre nouveau se sont formés, l'apprentissage horizontal s'est développé pour devenir un outil puissant et divers groupes tels que les PVS, les ONG et les hommes d'affaires sont entrés dans le processus. Un travail réussi de récapitulation et de présentation des données épidémiologiques relatives à la maladie est venu étayer un exposé solide sur l'ampleur de l'épidémie et la menace qu'elle constitue pour le développement.

17. La Collection sur les Meilleures Pratiques dans le domaine de la lutte contre le VIH/SIDA est très prisée et très renommée à travers le monde. Le logo de l'ONUSIDA est le symbole de la qualité qui inspire la confiance, auprès des nombreux groupes qui cherchent à se faire aider pour lutter contre l'épidémie de VIH/SIDA. Un appui technique direct a efficacement aidé les pays à élaborer leur stratégie nationale, mais est considéré comme moins accessible qu'au temps de GPA.

18. Les activités de coordination du Secrétariat au niveau mondial ont été efficaces et ont contribué à la réalisation d'un consensus en matière de politique et de programmation. A l'échelon pays, la coordination a été moins efficace. Un certain nombre d'éléments

institutionnels amènent à ce jugement : le flou qui entoure les responsabilités/la reddition des comptes au niveau des Groupes Thématiques ; l'absence d'objectifs de résultat, pour ces Groupes Thématiques, qui soient objectivement contrôlables ; l'influence limitée du CCP sur les activités à l'échelon pays et l'absence d'incitations en tout genre qui poussent les Coparrainants à élaborer une approche authentiquement intégrée.¹

19. Des changements majeurs vont influencer sur le mode de fonctionnement du programme dans les années à venir. Le développement des engagements financiers et l'accroissement du nombre des organisations partenaires signifient qu'un grand changement se produira au niveau du soutien qui, jusque là apporté à la planification, sera désormais centré sur la mise en œuvre, et que les ressources seront en majorité extérieures aux Organismes Coparrainants des Nations Unies. Le rôle de l'ONUSIDA va devoir évoluer pour relever le défi de la coordination des travaux devant conduire à l'élargissement de l'action mondiale.

20. Un total de 29 recommandations spécifiques sont énoncées au Chapitre 8. Elles concernent l'optique stratégique future du programme, les questions de direction et d'administration du programme, et ses fonctions. Il y a sept éléments prépondérants :

- L'adoption par l'ECOSOC d'un seul et unique but amélioré et d'un énoncé révisé des rôles
- L'étude par l'organe directeur de l'ONUSIDA d'un modèle de « direction élargie » pour une action élargie plus intégrée
- Un nouveau Mémoire d'Accord pour les Coparrainants et le Secrétariat, avec des objectifs contrôlables
- La poursuite par l'ONUSIDA de ses activités de plaidoyer, tout en insistant davantage sur les dimensions du changement de comportement
- La refonte par l'ONUSIDA de ses efforts dans le domaine de l'information et du développement des potentiels, afin d'améliorer les services aux agents de l'action élargie
- L'impulsion par l'ONUSIDA à ses services de coordination, en particulier par le biais du suivi et de l'évaluation ainsi que du pistage des ressources financières et humaines, et en boostant la complémentarité entre les acteurs
- L'exploitation par le système des Nations Unies des enseignements tirés de ce partenariat nommé ONUSIDA, pour faire avancer son initiative de réforme globale.

Un résumé des détails est proposé à la suite des conclusions dans la section suivante.

Conclusions et résumé des recommandations

21. Évaluer par rapport à des objectifs amène à s'interroger sur leur degré de réalisme. Les objectifs définis par l'ECOSOC sont formulés de façon vague en tant qu'activités, et il ne semble aucunement être question de calendrier d'exécution. Ceci dit, le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA a particulièrement bien réussi à atteindre l'un des six objectifs

¹ L'interprétation des mots coordination et intégration utilisée dans ce rapport est fournie à l'Annexe 1.

fixés par l'ECOSOC et a déjà bien avancé pour réaliser tous les autres. Il est certainement réaliste d'annoncer que les meilleures réalisations se situent au niveau mondial et dans les domaines placés sous l'influence directe du Secrétariat. Avec l'appui du système des Nations Unies, les pays ont élaboré des programmes multisectoriels et sont parvenus à une mobilisation sociale et politique à représentation/assise large. Les progrès sont moins évidents en ce qui concerne la formulation d'une action conjointe par les Coparrainants en vue d'aider les pays à développer leur potentiel de riposte à l'épidémie et à mettre en œuvre leurs stratégies.

22. Les conclusions sont présentées premièrement par rapport aux objectifs ECOSOC, deuxièmement par secteurs de fonctionnement de l'ONUSIDA, et troisièmement par rapport aux attentes suscitées par la création du Programme commun. Un résumé des recommandations vient à la suite, avec tous les détails au Chapitre 8.

Progression vers la réalisation des objectifs fixés par l'ECOSOC

23. Six objectifs sont énoncés dans la résolution ECOSOC 1994/24. Ils sont chacun repris ci-dessous, avec les résultats obtenus par l'ONUSIDA.

Assurer au niveau mondial la direction du combat à mener contre l'épidémie. Réussi. Une grande diversité de parties prenantes trouvent un leadership en l'ONUSIDA. La performance personnelle du Directeur exécutif, la réaction des organismes de développement à la stratégie mondiale et l'adhésion des leaders politiques et du monde des affaires, sont autant d'éléments qui étayent ce jugement.

Obtenir et faciliter un consensus mondial sur les politiques et les programmes. En majeure partie réussi. Le plaidoyer pour faire admettre la nécessité de renforcer et d'intensifier la riposte a été efficace. Le cadre stratégique mondial est largement accepté à l'extérieur du système des Nations Unies. Mais il faut travailler encore pour clarifier le sens opérationnel du concept d'action élargie, eu égard à la gestion de questions telles que la TME ou la TAR, et pour s'attaquer à des problèmes aussi délicats que les HSH et les CDI.

Renforcer la capacité du système des Nations Unies de suivre les tendances et de veiller à ce que des politiques et des stratégies efficaces soient mises en œuvre au niveau national. En partie réussi. Un bon travail de statistiques a été fait concernant la prévalence, mais c'est bien moins évident en ce qui concerne le changement de comportement et la connaissance du type d'interventions qui marchent et dans quelles circonstances. Le nouveau système de surveillance de la riposte à l'échelon pays semble prometteur, mais il faut le développer de façon à fournir des mesures objectives de la nature et de l'échelle de la riposte.

Rendre les gouvernements mieux à même d'élaborer des stratégies nationales globales et de mettre en œuvre des actions efficaces de lutte contre le VIH/SIDA au niveau national. En partie réussi. Des stratégies ont été élaborées au niveau national, mais leur conversion en plans d'action complets aux niveaux sectoriel et sub-national appelle davantage d'attention. La nature diverse et souvent délicate des changements que suppose l'intégration des activités VIH/SIDA, ainsi que la difficulté de la budgétisation de changements aussi insaisissables, ont été sous-estimées. Là où de nouvelles structures institutionnelles se sont créées spécialement pour traiter la question du VIH/SIDA, le processus a été complexe, et donc lent. Dans ce rôle, les Nations Unies ne démontrent pas qu'elles apportent un plus. Les plans de travail intégrés révèlent un manque de clarté à propos du rôle de soutien des Nations Unies aux côtés des donateurs de l'OCDE.

Favoriser une large mobilisation politique et sociale afin de prévenir et de combattre le VIH/SIDA. En partie réussi, encore que ce processus soit de ceux qui appellent une attention et une reconduction des efforts continuelles. Le travail effectué par l'ONUSIDA pour amener la société civile, les PVS et le secteur privé à dialoguer avec les pouvoirs publics constitue une réalisation d'envergure. Les efforts pour soutenir la mobilisation sociale de groupes importants tels que les églises n'ont commencé que récemment.

Plaider en faveur d'une plus grande volonté politique de faire face à l'épidémie aux niveaux mondial et national, notamment par la mobilisation et l'attribution de ressources suffisantes. En majeure partie réussi au niveau mondial et en partie au niveau national. Le plaidoyer a été un point fort du Secrétariat, en particulier. L'engagement mondial est arrivé par l'UNGASS et le Conseil de Sécurité des Nations Unies. L'engagement au niveau national peut être fragile et a besoin d'être constamment réaffirmé. Les exemples tangibles de bonnes pratiques locales ont aidé, et on peut les promouvoir davantage. Un engagement substantiel de ressources mondiales est intervenu, peut-être sept fois supérieur aux volumes précédents, mais principalement au cours des 18 derniers mois. Voilà qui pourrait ramener le montant des dépenses possibles par personne infectée à des niveaux jamais plus vus depuis les années 1980, mais cela dépend, de façon cruciale, de la capacité des pays à intensifier leur riposte et à mettre en oeuvre.

Pertinence des objectifs de l'ECOSOC

24. Dans l'ensemble, les objectifs ECOSOC demeurent pertinents. Mais la façon dont ils sont structurés et formulés vont dans le sens inverse des efforts pour améliorer la performance et la reddition de comptes/la responsabilité. L'objectif doit être révisé, et remplacé par un objectif simple, clair et mesurable qui orientera le travail du programme et permettra une définition précise des rôles et fonctions pour l'atteindre. Une proposition de nouvel énoncé constitue la première recommandation de cette évaluation.

Réalisations dans les domaines opérationnels

25. Le travail de plaidoyer effectué par l'ONUSIDA a été novateur, souple et adaptatif. Des partenariats d'un genre nouveau se sont formés, l'apprentissage horizontal s'est développé pour devenir un outil puissant et divers groupes tels que les PVS, les ONG et les hommes d'affaires sont entrés dans le processus. Un travail réussi de récapitulation et de présentation des données épidémiologiques relatives à l'épidémie est venu étayer un exposé solide sur l'ampleur de l'épidémie et la menace qu'elle constitue pour le développement. L'accent n'a relativement guère été mis sur le parrainage d'études visant à évaluer la pertinence et l'efficacité des interventions dans le domaine du VIH/SIDA. Les initiatives de lutte sont freinées par le manque de preuves de l'efficacité des interventions.

26. La Collection sur les Meilleures Pratiques dans le domaine de la lutte contre le VIH/SIDA est très prisée et très renommée à travers le monde. Si bon que soit le matériel, il n'est pas disponible dans beaucoup de langues et la logistique de la distribution entrave la diffusion. Les utilisateurs préféreraient davantage de textes qui traiteraient la question de la riposte sous l'angle « comment faire pour », de façon à soutenir le travail d'intensification de la riposte. Le programme n'a pas encore résolu la question de la compréhension et de la diffusion des moyens de susciter le changement de comportement et d'améliorer l'effectivité de la mise en oeuvre. Les programmes de prévention sont confrontés au problème très compliqué d'avoir à changer le comportement sexuel. Les raisons pour lesquelles ces programmes réussissent rarement ne sont pas bien comprises. Il s'agit là d'un secteur de travail majeur pour l'avenir.

27. Il est reproché à l'appui technique direct aux pays d'être moins accessible qu'à l'époque de GPA. Le travail de développement des potentiels de riposte est très orienté « projet », et le fait est qu'il a été difficile à étendre à un public plus large. L'appui à la planification stratégique est plus visible que l'aide à la mise en œuvre pays. Comme un tel volume de mise en œuvre dépend du savoir-faire et des ressources des organisations communautaires, une analyse claire à l'échelon pays s'impose lors de la formulation des plans de travail intégrés ou de l'UNDAF, pour comprendre comment l'ONUSIDA peut apporter son soutien à ce niveau. Il s'agira là d'une priorité suprême, à mesure que les fonds récemment promis seront mis à disposition pour intensifier la riposte. Un enjeu pour l'ONUSIDA : trouver un nouvel équilibre entre son rôle en matière de plaidoyer et ses fonctions dans le domaine de l'offre de l'information, du développement des potentiels d'action et de l'appui technique.

28. Les activités de coordination du Secrétariat au niveau mondial ont été efficaces et ont contribué au consensus sur les politiques et la programmation. A l'échelon pays, l'influence du Secrétariat de l'ONUSIDA est moindre, repose sur le talent du CPP et de son/sa ou ses collègue(s) des antennes ONUSIDA dans les pays, ainsi que sur le bon vouloir des représentants des Coparrainants. Dans de telles conditions, la coordination a été moins réelle/effective. Un certain nombre d'éléments institutionnels amènent à ce jugement : le flou autour de la responsabilité/l'obligation redditionnelle des Groupes Thématiques, en tant qu'entités ONU ou dans leur forme élargie ; l'absence d'objectifs de résultat, pour ces Groupes Thématiques, qui soient objectivement contrôlables ; l'influence limitée du CCP sur les activités à l'échelon pays et l'absence d'incitations en tout genre qui poussent les Coparrainants à élaborer une approche authentiquement intégrée.²

Répondre aux attentes

29. On peut avoir une idée des attentes d'après les résultats, consignés dans un rapport datant de 1993, d'un groupe de travail conduit par l'OMS chargé d'examiner la question de la création du Programme commun. L'impératif majeur derrière la création de l'ONUSIDA était de renforcer la capacité nationale de riposte à l'épidémie. Le Programme commun était donc censé :

a) réduire le double emploi et garantir la cohérence/l'unité logique entre organisations du système des Nations Unies, concernant les questions d'ordre stratégique, politique et technique.

L'évaluation conclut que le problème des doublons est en train de se régler et que la cohérence entre les organisations du système des Nations Unies s'est nettement améliorée. Pourtant l'approche à caractère de négociation des arrangements actuels n'est pas efficace. Il faut encore parvenir à un degré bien plus élevé d'homogénéité/de cohérence par une meilleure intégration avec l'action élargie à l'échelon pays.

b) fournir aux gouvernements un aperçu plus clair, plus complet, du soutien financier et technique à leur disposition au sein des organisations des Nations Unies.

Il n'y a guère eu de progrès sur ce plan. Les mécanismes qui existent – le Plan de travail intégré et le Cadre d'aide au développement des Nations Unies – manquent d'optique stratégique et ne sont pas adaptés aux besoins des pays. L'information financière est opaque et très difficile d'accès. Mais on a constaté une amélioration de la visibilité de l'aide financière dans les pays participant au Programme plurinational de lutte contre le SIDA (PPS).

² L'interprétation des mots coordination et intégration utilisée dans ce rapport est fournie à l'Annexe 1.

c) renforcer la capacité nationale de définition et de coordination d'une action multisectorielle.

La capacité nationale de coordination d'une action multisectorielle a été renforcée. Toutefois, la question difficile du renforcement de la capacité dans les secteurs nécessite davantage d'attention.

d) aider les pouvoirs publics à coordonner les activités et le soutien des organismes bilatéraux, qui suivrait certainement le consensus technique et politique du système des Nations Unies.

La mesure dans laquelle les pouvoirs publics et les donateurs bilatéraux de l'OCDE s'en remettent aux Nations Unies pour assumer la coordination varie entre les pays. Les donateurs accueillent favorablement les stratégies nationales sur le VIH/SIDA en tant que cadre d'organisation de leur soutien, et les pouvoirs publics reconnaissent que les Nations Unies facilitent leur préparation. Les gouvernements préfèrent leurs propres forums pour les relations avec les donateurs, et les donateurs également.

e) garantir la formulation en commun de, et la mobilisation conjointe des ressources pour, un seul et unique appel mondial et la coordination de la collecte de fonds à l'échelon pays.

La structure institutionnelle établie pour l'ONUSIDA prévoyait que la collecte de fonds à l'échelon pays serait entreprise par les mécanismes existants de collecte de fonds des Coparrainants.

Résumé des recommandations

30. Les recommandations formulées par l'équipe d'évaluation sont présentées en intégralité au Chapitre 8. Chaque recommandation inclut un bref préambule expliquant le contexte, et la plupart du temps il y a renvoi à l'analyse contenue dans le rapport principal. Toutes s'adressent au CCP, avec une mention spéciale lorsqu'elles s'adressent à d'autres parties. Elles sont regroupées sous un certain nombre de grands titres ayant trait à l'optique stratégique (vision), à la direction et aux fonctions.

Optique stratégique

31. Quatre recommandations ont trait à des problèmes à haut niveau concernant le rôle global du programme

- Remplacer les six objectifs ECOSOC actuels par un seul et unique objectif
- Redéfinir les rôles du programme avec une répartition plus spécifique des responsabilités
- Etablir un lien net avec le Fonds mondial de lutte contre le VIH, la Tuberculose et le Paludisme
- Que le Secrétaire Général des Nations Unies et le UNDG s'appuient sur les enseignements tirés de l'ONUSIDA lors de l'élaboration des propositions de réforme concernant l'ensemble des Nations Unies.

Direction

32. Cinq recommandations ont trait aux questions de direction. Deux sont capitales :

- Que le CCP examine les propositions à l'Annexe 7 de cette évaluation présentant un modèle de direction élargie, en vue de leur mise en œuvre, en particulier les changements pour transformer le COC en conseil de gestion

- Établir un nouveau Mémoire d'Accord pour le Secrétariat et les Coparrainants avec des objectifs clairs et contrôlables pour chacune des parties.

33. Trois ont trait aux aspects de procédure concernant le fonctionnement du CCP, et notamment le statut des ONG par rapport au droit de vote, les liens avec les organes directeurs des Coparrainants, et les réunions du CCP.

Aspects opérationnels – plaidoyer, stratégie et mobilisation de ressources, au niveau mondial

34. Cinq recommandations concernent les fonctions au niveau mondial. 1) maintenir l'ONUSIDA dans son rôle essentiel et réussi de plaidoyer au niveau mondial. 2) mettre davantage l'accent sur un domaine crucial :

- Que le Secrétariat développe ses activités actuelles dans le domaine de la gestion de l'information qui s'inscrivent dans le cadre du service de base de coordination qu'il doit assumer auprès de tous les acteurs de la lutte contre le VIH/SIDA.

35. Les trois autres sont consacrées aux éléments pour appuyer le rôle d'information : promouvoir davantage les travaux de recherche et d'évaluation portant sur le changement de comportement et son impact ; développer le Système d'Information sur les Ripostes Pays de façon à s'adapter davantage aux éléments d'une action élargie et à continuer à élaborer le BPTI avec des données améliorées sur les plans à l'échelon pays.

Aspects opérationnels – échelon régional et transfrontières

36. La recommandation est faite de (A REVOIR) maintenir le soutien aux initiatives guidées par la demande et répondant aux besoins des pays d'une région donnée.

Aspects opérationnels – à l'échelon pays action humanitaire, administration de l'ONUSIDA et développement de la capacité de riposte

37. Déplacer l'essentiel des efforts vers l'échelon pays est le premier message de cette évaluation. Treize recommandations sont formulées pour aider à ce changement. La première est de faire le constat des taux catastrophiques d'infection atteints dans certains pays et de commencer à se tenir prêt pour une action humanitaire dans le cadre de laquelle les Nations Unies soient en mesure d'apporter un soutien plus effectif. Quatre recommandations concernent les questions complémentaires de gestion financière :

- *Que les Coparrainants adoptent des normes élevées de transparence et de reddition de comptes pour les budgets et les dépenses afin d'établir une norme pour les gouvernements et de permettre à toutes les parties prenantes de participer au débat politique*
- *Que le VIH/SIDA soit examiné dans le contexte des cadres de dépenses à moyen terme*
- *Que les dépenses des donateurs bilatéraux de l'OCDE et celles des Coparrainants soient plus explicitement reliées au plan stratégique national*
- *Maintenir le mécanisme des FAP.*

38. Trois recommandations soutiennent le maintien des CPP et des Groupes Thématiques élargis. Deux recommandations sont conçues pour permettre un travail plus fréquent et plus précis d'évaluation à l'échelon pays, avec notamment l'idée de procéder à des examens conjoints examinant la performance au regard des objectifs de résultats nationaux.

39. Pour soutenir le travail de fonds du programme, trois recommandations préconisent le plaidoyer élargi, l'adoption d'un rôle dans le développement des potentiels d'action qui soit davantage axé sur la facilitation, et un soutien accru pour aider les pays à planifier et à mettre en œuvre le processus d'intensification de leur riposte.

Evaluation future

Un objectif est proposé au MERG : élaborer un programme d'études d'évaluation, s'inscrivant dans un processus structuré conduisant à la seconde évaluation de l'ONUSIDA dans cinq ans.

1 Introduction

1.1 Le présent rapport énonce les résultats, les conclusions et les recommandations d'une évaluation de la performance du Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA.³ L'évaluation s'est déroulée sur neuf mois, à partir de juillet 2001, et couvre la période allant de la création du programme, à fin mars 2002. Quelques événements particuliers survenus après mars 2002 sont également décrits dans le texte. Les chapitres qui suivent examinent le contexte du VIH/SIDA et la performance du Programme commun. Le Chapitre 2 reprend l'historique : la propagation de la maladie et l'action mondiale. Le Chapitre 3 examine les objectifs du programme et expose l'analyse faite par l'équipe d'évaluation du bien fondé d'une action mondiale concertée. Le Chapitre 4 résume les principales constatations de l'évaluation relativement aux trois grands secteurs opérationnels autour desquels se sont articulées les activités du Programme commun : l'action de persuasion/le plaidoyer ; les services d'information ; et la coordination. Le Chapitre 5 examine les preuves des retombées du travail du programme à l'échelon pays. Le Chapitre 6 porte sur la direction et l'administration. Le Chapitre 7 rassemble les conclusions et passe en revue les défis qui s'annoncent pour le programme. Le Chapitre 8 présente les recommandations. Ce rapport est fondé sur le matériel inclus dans quatre documents de base et dans les documents de travail issus de neuf visites dans les pays. Les objectifs de l'évaluation ainsi qu'une description de la méthodologie sont d'abord présentés dans les sections qui suivent.

Evaluation objectives

1.2 The objectives of the evaluation were set out in a mandate prepared for and endorsed by the UNAIDS Programme Coordinating Board (PCB). Box 1 reproduces the statement of purpose. It is comprehensive, requiring the evaluators to make judgements against both the ECOSOC resolution that mandated the creation of UNAIDS, and 'expectations' about increasing attention to issues and strengthening interagency collaboration.

Encadré 1 Finalité de l'évaluation

La finalité de cette Évaluation est de déterminer si l'ONUSIDA a répondu aux attentes, pour ce qui est d'accorder une attention plus nette aux questions sociales, économiques et en rapport avec le développement qui sont associées à la propagation du VIH, et de renforcer la collaboration interinstitutions afin de relever le défi. Il s'agira :

- De déterminer dans quelle mesure l'ONUSIDA a atteint les buts et les objectifs de base exposés dans la Résolution 1994/24 de l'ECOSOC relativement à la conduite d'une action élargie et à assise large contre l'épidémie de VIH/SIDA ;
- D'apprécier le degré de réalisme des objectifs de base de l'ONUSIDA, eu égard à sa structure et à son mandat, et de formuler des conclusions et des recommandations concernant la direction, la gestion et les fonctions du programme, qui permettront d'en améliorer les résultats/réalisations ; et
- D'examiner la pertinence des objectifs et des fonctions de l'ONUSIDA, au regard des enjeux des cinq prochaines années, et de formuler des recommandations relatives aux

³ Pour faciliter la lecture, les mots « programme » ou « Programme commun » ont été utilisés tout au long du texte pour désigner l'ONUSIDA, sauf lorsque l'énoncé officiel de « Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA » s'impose pour clarifier le sens.

futurs objectifs du Programme ainsi qu'aux futures fonctions de ce dernier pour les atteindre.

Portée

1.3 In addition to the purpose a scope was also defined. Box 2 reproduces the scope. Taken together, the two statements direct the evaluation towards a broad perspective: not looking only at meeting objectives, but asking about added value, the roles and relationships among the cosponsors and the institutional mechanisms. A limitation is the restriction of not evaluating the HIV/AIDS programmes of the cosponsors, a point taken up later.

Encadré 2 Portée de l'évaluation

L'Évaluation doit examiner l'action des Nations Unies contre le VIH/SIDA dans le cadre de l'ONUSIDA. Les chargés d'évaluation étudieront la pertinence des objectifs de l'ONUSIDA et les résultats obtenus par rapport au potentiel d'action. L'Évaluation portera sur tous les éléments constitutifs de l'ONUSIDA, et notamment les Coparrainants, le Secrétariat, le CCP et le COC. Toutefois, il ne s'agira pas d'une évaluation de toutes les activités VIH/SIDA des Coparrainants. Dans chaque cas, la profondeur de l'Évaluation sera déterminée au regard des rôles et des responsabilités dans le cadre des objectifs globaux de l'ONUSIDA.

L'Évaluation examinera le « plus » apporté par le Programme ONUSIDA, et notamment la mesure dans laquelle le programme dans son entier (Coparrainants et Secrétariat) travaille en collaboration pour lutter contre l'épidémie. Il s'agira notamment d'examiner :

- Jusqu'à quel point cette structure unique qu'est l'ONUSIDA est parvenue à développer les connaissances et les potentiels, à susciter un engagement plus ferme, et à garantir la mobilisation et l'utilisation à meilleur escient des ressources à la fois parmi les Coparrainants et les gouvernements bénéficiaires ;
- Les rôles et relations des Coparrainants et du Secrétariat ainsi que les dispositions institutionnelles régissant le Secrétariat de l'ONUSIDA et son lien avec les Coparrainants ;
- L'aptitude du Secrétariat à remplir son rôle et à coordonner les activités ainsi que l'utilisation des ressources parmi les Coparrainants et les donateurs, et notamment l'efficacité des mécanismes de coordination au niveau mondial et dans certains pays.

Méthodologie

1.4 Les deux premiers mois ont été consacrés à la définition de la conception de l'évaluation, présentée dans le Rapport de début d'activité.⁴ Suite à un atelier des parties prenantes organisé par le Groupe de supervision de l'évaluation (GSE), la conception a été finalisée. Compte tenu du nombre de parties prenantes impliquées dans l'ONUSIDA, et de la portée mondiale du programme, l'évaluation a été structurée

⁴ Évaluation sur cinq ans de l'ONUSIDA. Rapport de début d'activité, septembre 2001

de façon à inclure un large éventail de gens et de lieux. L'équipe d'évaluation s'est rendue dans plus de neuf pays afin d'examiner le service rendu par l'ONUSIDA au Programme national de lutte contre le VIH/SIDA. Des questions ont également été posées à chacun des Coparrainants ainsi qu'au Secrétariat de l'ONUSIDA, aux sièges respectifs des donateurs de l'OCDE ainsi qu'aux représentants du monde des affaires et des ONG internationales. Les détails concernant la méthodologie sont fournis à l'Annexe 1, avec une liste des organisations rencontrées, un glossaire avec définition des termes importants et une liste des documents essentiels consultés.

2 Historique

Le problème mondial du VIH/SIDA et la riposte mondiale

2.1 Vingt ans après la première identification clinique du syndrome d'immunodéficience acquise, le SIDA constitue la maladie la plus dévastatrice que l'humanité ait connue. Depuis le début de l'épidémie, plus de 60 millions de personnes ont contracté le virus. Le VIH/SIDA est aujourd'hui la première cause de mortalité en Afrique subsaharienne. A l'échelle mondiale, il en est la quatrième cause.

2.2 A fin 2001, le nombre estimatif mondial de personnes vivant avec le VIH était de 40 millions. Dans de nombreuses régions du monde en développement, la majorité des cas nouveaux d'infection concerne les adultes jeunes, les jeunes femmes étant particulièrement vulnérables. Environ un tiers des personnes vivant actuellement avec le VIH/SIDA ont entre 15 et 24 ans. La plupart d'entre elles ignorent qu'elles sont porteuses du virus. Des millions d'autres ne savent rien sur le VIH, ou trop peu pour s'en protéger.

2.3 Le SIDA est différent des autres problèmes de santé, tels que la tuberculose et le paludisme. Il constitue à la fois un problème de développement et un problème de santé. Il nécessite des soins de santé onéreux et sur une longue période ; il soulève des questions complexes d'éthique et de droit ; il touche tous les segments de la société ; et il poursuit sa propagation rapide. De par ses effets sur la santé et la productivité ainsi que sur le tissu familial et la vie communautaire, il continue de constituer une menace majeure pour la croissance économique et sociale des nations du monde entier.

2.4 L'ONUSIDA a été créé pour succéder au Programme mondial OMS de lutte contre le SIDA (GPA), institué en février 1987 sous le nom de Programme spécial sur le SIDA. GPA était le plus grand programme de l'OMS. Mais le rapport d'un examen externe en 1992 concluait à la nécessité d'une meilleure collaboration entre organismes des Nations Unies.⁵ Une recommandation stipulait qu'un groupe de travail devait se pencher sur la question de la structuration de l'action des Nations Unies.

2.5 Le rapport de ce groupe de travail a recensé un certain nombre de lacunes fondamentales :⁶

- Aucune corrélation réelle entre les politiques et stratégies mondiales acceptées, et l'action à l'échelon pays
- Apport d'avis techniques divergents

⁵ Les conclusions de l'évaluation de GPA sont résumées à l'Annexe 2

⁶ document du Conseil exécutif de l'OMS EB93/INF.DOC./5

- Interprétations divergentes des mandats et domaines d'expertise respectifs
- Compétition pour les ressources financières
- Coordination insuffisante des apports aux différents ministères à l'échelon pays
- Lenteur de réaction face à la pandémie.

2.6 La création d'un Programme commun coparrainé a été proposée. Sur le modèle du Programme OMS de recherche sur les maladies tropicales (TDR), l'exécution incombait à l'ensemble des Coparrainants, d'où l'appellation de « Programme commun ». Ce même rapport ⁷ donne une idée des attentes qui sous-tendaient la création de l'ONUSIDA.

- réduire le double emploi et garantir la cohérence/l'unité logique entre organisations du système des Nations Unies, concernant les questions d'ordre stratégique, politique et technique.
- fournir aux gouvernements un aperçu plus clair, plus complet, du soutien financier et technique à leur disposition au sein des organisations des Nations Unies.
- renforcer la capacité nationale de définition et de coordination d'une action multisectorielle.
- aider les pouvoirs publics à coordonner les activités et le soutien des organismes bilatéraux, qui suivrait probablement le consensus technique et politique du système des Nations Unies.
- garantir la formulation en commun de, et la mobilisation conjointe des ressources pour, un seul et unique appel mondial, et la coordination de la collecte de fonds à l'échelon pays.

2.7 Les imperfections et les attentes renvoient principalement à la nécessité de surmonter le problème de l'action à l'échelon pays et d'offrir un meilleur service aux gouvernements.

2.8 A part les points faibles perçus au sein de GPA en tant que programme, trois questions sous-jacentes ont contribué à la décision de créer l'ONUSIDA. 1) les donateurs n'étaient pas satisfaits de la gestion assumée par l'OMS, en particulier du fait de la perception d'une crise au niveau du leadership et d'une reddition des comptes insuffisante entre les structures gestionnaires régionales et le Directeur Général. La rivalité interinstitutions au sein des Nations Unies a fait dire qu'une action commune impliquant plusieurs institutions ne pourrait jamais être coordonnée à partir de l'OMS. 2) Les partisans d'une réforme des Nations Unies pensaient qu'une riposte impliquant plusieurs secteurs avait de bonnes chances de marcher grâce à une programmation conjointe, et qu'un tel programme offrait la possibilité de démontrer le potentiel des Nations Unies. Suivant ce raisonnement, les arrangements à l'échelon pays ont été fondés sur deux éléments émergents de la réforme des Nations Unies : le système des Coordonnateurs Résidents et les Groupes Thématiques. 3) les informateurs clés qui ont connu cette époque prétendent que les donateurs bilatéraux de l'OCDE se trouvaient par trop liés à GPA et souhaitaient avoir un contrôle plus direct sur leur programmation dans le domaine du VIH/SIDA. La création d'un nouveau programme leur permettait de refaçonner leurs plans de dépenses.

2.9 Point important : le Programme commun n'est pas né d'un consensus mondial. A la différence de nombreux autres programmes mondiaux, l'ONUSIDA n'a pas été créé par une conférence ou une convention. La création du programme a été impulsée

⁷ document du Conseil exécutif de l'OMS EB93/27, parag. 32 à 37

par un groupe de donateurs bilatéraux de l'OCDE, soutenue par des militants aspirant à une action plus solide, et c'est l'ECOSOC qui l'a conçu. Les forces qui ont poussé à la mise en place du programme conjoint étaient tout à la fois d'ordre technique et politique. Elles illustrent l'éventail d'attentes qui se sont forgées. Certaines de ces attentes ont été brisées dès le départ, par la structure choisie. D'autres ont fait l'objet de la focalisation des efforts du programme. Toutes constituent encore dans une certaine mesure un défi restant à relever pour le programme.

3 Le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA

Les objectifs fixés par l'ECOSOC

3.1 Le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA a été créé aux termes de la résolution 1994/24 du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC). Six objectifs sont énoncés :

- Assurer au niveau mondial la direction du combat à mener contre l'épidémie
- Obtenir et faciliter un consensus mondial sur les politiques et les programmes
- Renforcer la capacité du système des Nations Unies de suivre les tendances et veiller à ce que des politiques et stratégies appropriées et efficaces soient mises en œuvre au niveau national
- Rendre les gouvernements mieux à même d'élaborer des stratégies nationales globales et de mettre en œuvre des actions efficaces de lutte contre le VIH/SIDA au niveau national ;
- Favoriser une large mobilisation politique et sociale afin de prévenir et de combattre le VIH/SIDA dans les pays, en veillant à ce que les initiatives prises sur le plan national fassent intervenir un grand nombre de secteurs et d'institutions ;
- Plaider en faveur d'une plus grande volonté politique de faire face à l'épidémie aux niveaux mondial et national, notamment grâce à la mobilisation et à l'attribution de ressources suffisantes en faveur de la lutte contre le VIH/SIDA.

A l'exception du second point (« obtenir un consensus mondial »), aucun de ces énoncés ne fournit d'objectifs mesurables. Ils renvoient à ce que le programme ferait, plutôt qu'à ce qu'il était tenu de réaliser, et ils ne comportent aucune indication du délai dans lequel les objectifs doivent être réalisés.

3.2 L'énoncé des objectifs ECOSOC a contribué directement à influencer le Secrétariat de l'ONUSIDA naissant, pour la définition du travail du programme. Il consistait en un éventail de secteurs opérationnels qui, au fil du temps, ont été regroupés sous trois services :

- Susciter une plus grande prise de conscience et un plus grand engagement
 - Suivi de l'épidémie et des actions pour la contrer
 - Plaidoyer, mobilisation des ressources et instauration de partenariats
- Développer les potentiels d'action et les connaissances
 - Inventaire et diffusion des meilleures pratiques
 - Maillage des ressources techniques
 - Soutien direct aux pays et aux partenaires
- Coordination et meilleure utilisation des ressources
 - planification unifiée et appui conjoint à la planification stratégique nationale

- analyse et élaboration des politiques et stratégies
- direction

3.3 L'énoncé de la mission de l'ONUSIDA à l'encadré 3 fournit une description claire du programme. Il définit un rôle concis pour le Programme commun, destiné à servir les buts d'une action élargie.⁸

Encadré 3 Mission de l'ONUSIDA

En tant que principal ambassadeur de l'action mondiale contre le VIH/SIDA, l'ONUSIDA **conduit, renforce et soutient** une action élargie visant à prévenir la transmission du VIH/SIDA, à offrir soins et appui, à réduire la vulnérabilité des individus et des communautés au VIH/SIDA, et à atténuer les effets de l'épidémie.

Qu'est-ce que l'ONUSIDA ?

3.4 L'ONUSIDA est un Programme commun coparrainé des Nations Unies. Le programme a commencé avec six Coparrainants (UNICEF, PNUD, FNUAP, UNESCO, OMS et Banque mondiale) ; il en compte aujourd'hui 8, avec l'arrivée du PNUCID en 1999, et de l'OIT en 2002. Le programme bénéficie des services d'un Secrétariat basé à Genève. Le travail du programme consiste à aider les pays à opposer la meilleure riposte possible à l'épidémie. De plus amples détails concernant le programme sont fournis à l'Annexe 2 ; les mandats et les priorités programmatiques des Coparrainants sont présentés à l'Annexe 3.

3.5 Toute étude concernant le Programme commun ramène aux questions sur les rôles et responsabilités de l'ONUSIDA. A cela plusieurs raisons. Premièrement, sa nature est unique (commun et coparrainé), et même pour les observateurs qui connaissent les rouages des organismes des Nations Unies, il est difficile de conceptualiser un programme coparrainé, par rapport à une organisation avec un mandat. Deuxièmement, les objectifs et la stratégie n'ont pas été présentés de façon concise dans les toutes premières années du programme ; ils ne sont clairs et plus largement compris que depuis l'UNGASS. En particulier, il n'a pas été donné d'explication concrète des implications d'une action multisectorielle.

3.6 Troisièmement, l'élargissement de la riposte est au centre des objectifs de l'ONUSIDA, mais ce concept est médiocrement compris au sein du personnel des Coparrainants et à l'échelon pays. Pour finir, les Coparrainants, et en particulier l'OMS, l'UNICEF et le PNUD, n'ont eu les premières années aucun enthousiasme vis-à-vis du Programme commun, et n'ont pas aidé les tiers à comprendre son rôle ni son mandat, alors qu'en réalité, le rôle, le mandat, et les dispositions institutionnels étaient exposés clairement dans un mémorandum d'accord (MOU) entre les Organismes Coparrainants.⁹ Les Documents de Base C, Chapitre 5 et D Chapitre 3 fournissent de plus amples détails. Les 5 à 6 premières années de l'ONUSIDA se caractérisent par une

⁸ Voir UNAIDS/UWB/2000-2001, para 3.1, et site web de l'ONUSIDA : <http://.unaid.org>

⁹ « Mémorandum d'Accord sur un Programme commun coparrainé des Nations Unies sur le VIH/SIDA » signé en 1995 par les chefs exécutifs des six Coparrainants d'origine, et par la suite par le PNUCID en 1999 et par l'OIT en 2002

certaine lenteur sur 2-3 ans durant lesquels beaucoup d'efforts ont été consacrés à l'instauration d'un consensus, puis par un élan rassembleur de la part des Coparrainants, illustré plus loin dans ce rapport.

3.7 L'ONUSIDA n'a pas la même signification pour tout le monde : pour certains, il s'agit de l'union des efforts du système des Nations Unies dans le domaine du VIH/SIDA, englobant l'ensemble des activités aux niveaux mondial, régional et pays ; pour d'autres, il s'agit des activités communes des partenaires de l'ONUSIDA ; ou encore, d'une institution, le Secrétariat de l'ONUSIDA à Genève avec des antennes dans les pays. L'usage n'est pas uniforme. C'est un problème, car les ambitions de l'ONUSIDA cadrent davantage avec la définition la plus complète, tandis que le Programme est en général perçu comme étant un Secrétariat avec ses antennes à l'échelon pays.

3.8 Au niveau mondial, le MOU stipule que l'ONUSIDA se compose du Conseil de Coordination du Programme (CCP), du Comité des Organismes Coparrainants (COC) et du Secrétariat. Les fonds pour les activités de l'ONUSIDA au niveau mondial devaient être obtenus par le biais de mécanismes mondiaux communs, et notamment l'Appel mondial (MOU, para. 10.1). Le CCP est avant tout un organe directeur, mais le COC est responsable d'un certain nombre de tâches qui influent sur les opérations du programme. Celles-ci sont citées dans le MOU :

- Examiner les plans de travail et les budgets programmatiques proposés
- Examiner les propositions de financement concernant l'ONUSIDA
- Examiner les rapports techniques
- Examiner les activités de chaque organisme coparrainant pour s'assurer de la compatibilité et de la coordination avec, et du caractère approprié du soutien pour, les activités et stratégies de l'ONUSIDA.

3.9 A l'échelon pays, l'ONUSIDA opère par le biais des Groupes Thématiques des Nations Unies, avec dans certains pays du personnel du Secrétariat (un conseiller de programme dans le pays – CPP). Il est demandé aux Organismes Coparrainants d'« incorporer les travaux normatifs entrepris à l'échelon mondial sur les questions politiques, stratégiques et techniques, dans leurs activités de lutte contre le VIH/SIDA et activités connexes, entreprises à l'échelon pays ». Il est demandé au Coordonnateur résident de créer un Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH/SIDA dans le cadre des résolutions 44/211 et 47/199 de l'Assemblée Générale. L'ONUSIDA a été chargé de faciliter la coordination entre les Organismes Coparrainants à l'échelon pays. Les fonds pour les activités en rapport avec le VIH/SIDA à l'échelon pays sont obtenus pour l'essentiel au moyen des mécanismes d'appel de fonds dont disposent les Organismes Coparrainants.

3.10 De plus, le Secrétariat a une petite présence à l'échelon régional par l'intermédiaire d'un certain nombre d'Equipes Interpays (EIP), en place à Abidjan, Pretoria, et Bangkok, plus quelques CPP ayant la responsabilité de plus d'un pays.

3.11 Les mécanismes institutionnels suscitent plusieurs questions. Les dispositions visent directement à rectifier certaines des imperfections recensées sous GPA, à savoir : a) Aucune corrélation entre les politiques et stratégies mondiales acceptées, et l'action à l'échelon pays ; b) apport d'avis techniques divergents ; c) interprétations divergentes des mandats et domaines d'expertise respectifs. Mais certaines autres sont moins bien

gérées. L'amélioration de la coordination des apports aux différents ministères à l'échelon pays est tributaire des rouages des groupes thématiques, mécanisme en majorité non mis à l'épreuve. Aucun des dispositifs ne modifie la mesure dans laquelle les organismes des Nations Unies sont en compétition pour les ressources financières à l'échelon pays. Et le MOU ne dit rien concernant les liens entre le CCP et les organes directeurs des Coparrainants. En outre, le travail du programme repose sur des termes imprécis tels que coordination et action élargie.

3.12 Alors qu'un mécanisme avait été créé pour rationaliser le rôle de chaque coparrainant, en pratique il a fallu plusieurs années avant la diffusion d'un état concis des contributions des Coparrainants, mais toujours pas d'objectif clair pour chaque coparrainant. Les mandats et les priorités programmatiques des Coparrainants figurent à l'Annexe 3.

Un modèle d'entreprise pour une action mondiale coordonnée

3.13 Pour comprendre le lien entre les dispositifs institutionnels et les objectifs, il est nécessaire d'examiner le bien-fondé d'une action menée par le canal du système des Nations Unies. L'Encadré 4 présente l'interprétation faite par l'équipe d'évaluation du modèle sous-jacent. Le bien-fondé tourne autour de la notion selon laquelle le savoir et le savoir-faire pour lutter contre le VIH/SIDA constituent un bien public mondial, et que les Nations Unies sont mieux placées que d'autres pour en faire bénéficier le plus grand nombre.¹⁰

Encadré 4 Pourquoi une action du système des Nations Unies	
Problème	La menace du VIH/SIDA à l'échelle mondiale
Riposte	coordination des approches stratégiques et programmatiques à l'échelon mondial et national, débouchant sur une riposte élargie
Instruments	Plaidoyer, information et coordination par le système des Nations Unies
Bien-fondé	Les points forts du système des Nations Unies en matière de création et d'offre de biens publics à l'échelle mondiale
Réalisation	principaux atouts que d'autres n'ont pas : <ul style="list-style-type: none">• Neutralité du plaidoyer pour susciter l'engagement politique Présence dans les pays pour la coordination des politiques et l'harmonisation de l'action
Autres atouts	Universalité de la participation et de la portée ; existence de mandats spécialisés ; expertise et ressources financières à disposition ; aptitude à combler les lacunes

¹⁰ Un bien public est un bien/produit que de nombreuses personnes peuvent consommer ou utiliser en même temps, sans en réduire le bénéfice, et il est difficile d'en priver quiconque. Les biens publics mondiaux sont des biens publics qui peuvent atteindre une majorité de gens au-delà des frontières nationales. Les mécanismes de marché font qu'en général l'offre de biens publics est inférieure à ce qu'elle devrait être, ce qui justifie l'intervention de l'état, et l'existence d'organes internationaux non politiques au niveau mondial.

3.14 L'analyse des objectifs, de la mission et du modèle amène à un modèle d'intervention qui cadre avec les objectifs fondateurs exposés dans la résolution ECOSOC, et avec une approche selon laquelle les résultats s'enchaînent les uns avec les autres :

- Le plaidoyer suscite une prise de conscience et un engagement, et permet la mobilisation de ressources – c'est la fonction de leadership
- L'information développe les connaissances qui permettent de bâtir un potentiel d'action, et sur lesquelles se fonde la prise de décisions rationnelles et pertinentes – c'est la fonction de renforcement
- La mise en œuvre effective à l'échelon pays entraîne une plus forte probabilité que l'action ait un impact consistant en une réduction de la vulnérabilité au VIH/SIDA, de la transmission du VIH et des effets du VIH/SIDA.

3.15 Les objectifs et indicateurs découlant de ce modèle sont résumés à l'Annexe 5, d'après le Rapport de début d'activité.

3.16 Le but du Programme commun était donc que l'ONUSIDA offre un service mondial que les coparrainants pouvaient le mieux assurer grâce à leurs atouts d'exception. Sauf que les objectifs ECOSOC ne définissaient pas d'objectifs clairs, et le MOU avec les Coparrainants non plus. Ce Programme commun constituant une structure novatrice, il n'y avait donc pas de données d'expérience sur lesquelles s'appuyer. Les concepts clés – action élargie et riposte multisectorielle – étaient imprécis, alors que le bien-fondé de la création de l'ONUSIDA et le « plus » espéré reposaient beaucoup sur eux.

3.17 Les imperfections identifiées au temps de GPA ont fait ressortir la nécessité de renforcer l'action à l'échelon pays. Si les dispositions relatives à l'ONUSIDA allaient dans ce sens, le principal mécanisme choisi pour cela consistait dans les Groupes Thématiques, non mis à l'épreuve. L'ONUSIDA a été présenté comme le porte-drapeau de la réforme des Nations Unies – et c'était très mal pensé, car il s'agissait d'un programme novice, qui tentait de s'attaquer à une catastrophe mondiale. En outre, il en a découlé une série de malentendus, en particulier chez les donateurs, concernant l'influence du Secrétariat sur les Coparrainants à l'échelon pays et l'obligation redditionnelle des Coparrainants vis-à-vis du programme.

3.18 Une plus grande attention a été donnée aux dispositifs pour l'harmonisation de l'appui technique, la reddition des comptes et l'unité des appels de fonds à l'échelon mondial. En même temps qu'il donne des orientations au programme, le CCP est un canal pour la reddition de comptes concernant la riposte mondiale. Il n'existe à l'échelon national aucun mécanisme de reddition de comptes comparable au CCP. Les chevauchements des mandats des Coparrainants, le rôle difficile à comprendre du Programme commun et les insuffisances de la reddition des comptes à l'échelon pays ont fait que le Programme commun a été le moins bien conçu précisément dans le secteur opérationnel où il importait le plus qu'il offre un service meilleur que GPA.¹¹

¹¹ Ces questions sont examinées plus en détail dans les Documents de base C, Chapitre 5 et 6, et D Chapitre 3

4 Services aux niveaux mondial, régional et national

Un ordre du jour commun au niveau mondial

4.1 L'ONUSIDA a œuvré pour forger un ordre du jour mondial contre le VIH/SIDA, interpellant non seulement les organismes des Nations Unies mais également tous les secteurs de la société mondiale. Cet ordre du jour mondial a été un objectif majeur du Secrétariat. Il fait partie d'une stratégie pour réaliser à un consensus mondial autour des approches programmatiques et politiques (un objectif ECOSOC), considéré comme précurseur d'une action ONU et de partenariat à l'échelon pays. Cet ordre du jour englobe l'adhésion politique des plus hautes instances aux engagements stratégiques concernant la lutte contre le VIH/SIDA, et l'adhésion, par les organismes de développement et les organisations de la société civile, aux approches programmatiques communes. Sur ces deux aspects, on peut dire que l'ONUSIDA a largement réussi, encore qu'une attention soit inégalement accordée à l'équilibre des efforts en ce qui concerne la prévention et des soins, et les traitements. Il est également trop tôt pour dire que les engagements politiques annoncés publiquement ont été effectivement suivis d'effets.

4.2 La mise sur pied d'un ordre du jour mondial commun a constitué un processus au cours duquel le Programme commun, conduit par le Secrétariat, s'est montré souple et à l'écoute des opportunités. L'Annexe 6 présente une chronologie des principaux événements. On peut recenser plusieurs groupes d'activités parallèles mais liés entre eux. D'abord, l'élaboration d'une stratégie et d'un plan de travail cohérents pour le Programme commun, qui, en plus de constituer un énoncé public de l'approche, ont servi d'outil de plaidoyer au sein du programme, pour rassembler les Coparrainants, et pour susciter un élan au sein des Nations Unies. Deuxièmement, une succession de conférences ou réunions mondiales pour susciter une prise de conscience chez les leaders politiques, au sein de la société civile et du monde des affaires. Troisièmement, des efforts spéciaux concernant l'Afrique, en vue d'attirer l'attention sur les conséquences de la maladie pour le développement. Les points d'orgue ont été la Session spéciale de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur le VIH/SIDA (UNGASS) en juin 2001, un Plan stratégique du système des Nations Unies (PSSNU) énonçant les engagements de 29 organismes et organisations des Nations Unies en faveur de la lutte contre le VIH/SIDA, et la création d'un Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la Tuberculose et le Paludisme (FMSTP).

4.3 Ces réalisations mondiales n'ont pas été exclusivement le fruit du travail de l'ONUSIDA, mais elles ont été l'aboutissement du travail de plaidoyer, de coordination et de développement des potentiels d'action, effectué par le programme. Les sections suivantes résument les réalisations et les problèmes dans ces domaines opérationnels.

Plaidoyer pour susciter une plus grande prise de conscience et un plus grand engagement de ressources

4.4 Le plaidoyer consiste à présenter des arguments et des faits afin de persuader des gens ou des groupes cibles d'adopter des politiques et des stratégies relatives à la lutte contre la pandémie. Le plaidoyer est un processus à plusieurs facettes, reposant sur l'utilisation des opportunités. Alors qu'il est difficile de déterminer des stratégies formelles, il est clair que l'approche globale adoptée par l'ONUSIDA est structurée et

méthodique. Cette section traite d'abord du renforcement de la prise de conscience et de l'engagement mondial. Les sections suivantes examinent la situation à l'échelon pays.

Le plaidoyer s'appuie sur une bonne information

4.5 Suivre l'épidémie et les activités pour la contrer a été une priorité majeure du Programme commun. La responsabilité de la gestion des statistiques relatives à la prévalence a été retirée à l'OMS et confiée à l'ONUSIDA, et il a fallu investir de gros efforts pour récapituler des données émanant de diverses sources, et pour les présenter et les publier avec toute la cohérence voulue. Ce fut l'une des premières réussites pour le programme et elle a beaucoup compté pour la suite. Les données ont servi à démontrer de façon simple et claire la gravité de l'épidémie, l'ampleur et la rapidité de sa progression, et la nécessité d'opposer une riposte à la mesure du danger. La réussite de ce travail a donné confiance dans le Programme commun, les données ont fourni une base solide au plaidoyer en « laissant les chiffres parler d'eux-mêmes », et on leur attribue (notamment l'Administration Clinton aux USA) le fait d'avoir impulsé un changement majeur dans la politique internationale. (Document de base A, Chapitre 2).

La prise de conscience est suscitée de nombreuses façons

4.6 Armé d'un cadre statistique valable, le plaidoyer a pris appui sur des campagnes, des conférences, des profils personnels, des partenariats, et l'apprentissage horizontal. D'abord, la priorité a été donnée aux campagnes et aux conférences. Le principal effort en matière de campagne a été la Campagne mondiale sur le SIDA. Cette approche a constitué un mécanisme mondial permettant la participation d'un nombre très important d'ONG, d'organisations et de réseaux de discussion. Les Coparrainants désignent chaque année des points focaux pour la campagne, et les rôles sont assumés par roulement. Deux campagnes notables, sur les jeunes, et sur le rôle des hommes, sont dites avoir contribué à attirer l'attention des donateurs sur les orphelins, la TME et les programmes pour les jeunes ; et à remettre en question les conceptions conventionnelles du rôle de l'homme et de la femme. Mais mis à part l'analyse des médias concernant l'impact des messages, il n'y a eu aucune évaluation de l'efficacité.

4.7 L'ONUSIDA s'est servi des conférences comme d'un cadre pour rassembler les gens et les amener à se constituer en réseau. Toutes n'ont pas été lancées par l'ONUSIDA. Certaines, telles que la Conférence internationale bisannuelle sur le SIDA et les MST en Afrique (ICASA) l'ont été par GPA, et le Programme commun a pris la relève.

4.8 Le public est interpellé par les enjeux sociaux qui accompagnent la maladie, et s'y associe, selon des schémas très personnels. L'ONUSIDA a traité cet aspect en ciblant des individus et leur cercle interne de conseillers. A titre d'exemple : Kofi Annan, Secrétaire Général des Nations Unies ; Le Vice Président et Mme Gore, sous l'administration Clinton ; et M. Richard Holbrooke, ancien Ambassadeur des Etats-Unis auprès des Nations Unies. Une fois convaincus, ils ont par leurs efforts contribué à des changements majeurs dans la politique des Nations Unies et des Etats-Unis ; et avec l'aide de M. Holbrooke, l'approche relative au monde de l'entreprise s'est trouvée revitalisée. Le plaidoyer centré à ce niveau et auprès des chefs d'Etat à travers le monde a été efficace en grande partie grâce au leadership du Directeur Exécutif de l'ONUSIDA, le Dr Peter Piot, dont la contribution personnelle est massivement reconnue, et renforcé par les interventions personnelles du Secrétaire Général et des chefs des institutions des

Nations Unies. Le facteur personnel intervient également pour d'autres formes de plaidoyer, en particulier à celui de l'apprentissage horizontal.

4.9 Les partenariats se sont avérés déterminants pour l'intégration des activités contre le VIH/SIDA. Ils constituent un mécanisme permettant à l'ONUSIDA de faire passer son savoir et son savoir-faire par le biais d'organisations qui apportent des compétences complémentaires ou un accès privilégié aux groupes vulnérables et de promouvoir une orientation sexospécifique. Les partenariats ont plusieurs formes. La détermination à œuvrer pour une participation accrue des personnes vivant avec le VIH/SIDA (GIPA) est un exemple flagrant. Ces partenariats internationaux reflètent les arrangements au niveau local pour travailler par le biais de groupes influents qui sont à risque, tels que les professionnel(le)s du sexe (PS), les hommes ayant des rapports sexuels avec d'autres hommes (HSH) et les consommateurs de drogues qui s'injectent, à la création de programmes d'appui et d'éducation par les pairs. (Document de base A, Chapitre 2).

4.10 Des succès ont été remportés auprès du secteur privé. Par exemple : auprès de MTV pour la production d'un documentaire « Staying Alive » (quatrième d'une série en cours de production) ; auprès de Coca Cola pour faire circuler en Afrique des messages pour la santé affichés sur des camions ; et auprès de The Body Shop, pour avoir des affiches élégantes sur l'utilisation du préservatif. De l'avis des leaders du milieu des affaires, le Secrétariat a appris que le « plus » venant du secteur privé réside dans l'expertise et l'aptitude à exploiter les atouts propres au monde des affaires. Il est rapporté que trop de demandes des organisations des Nations Unies sont axées sur les fonds.

4.11 L'apprentissage horizontal est un thème qui revient dans toutes les conférences et tous les partenariats. Il y a un feed-back très positif concernant l'influence acquise grâce à ce processus dans toutes sortes de contextes : entre présidents africains, dans un suivi de la conférence d'Abuja en 2001 ; visites d'échange entre les pays ; échange de données d'expérience au sein des régions – par exemple l'Indonésie et la stratégie d'ASEAN sur le VIH/SIDA ; le rôle du Partenariat pan-Caraïbes à l'UNGASS, et les négociations relatives aux ARV dans le Cône austral et au Brésil ; un réseau informel d'entreprises privées appelé « Private Investors in Africa » (Investisseurs privés en Afrique) ; entre services en uniforme – par exemple de l'armée ukrainienne aux autres pays de la CEI ; entre autorités au niveau national ; entre communautés et entre représentants de populations vulnérables. Si l'ONUSIDA n'a pas facilité tous ces processus, il en a soutenu beaucoup directement, et le mécanisme a fait l'objet d'une solide promotion. Il est probable qu'il constitue un élément clé du développement de l'envergure des activités. (Documents de base A, Chapitre 2 et B, Chapitre 4).

Le Conseil de sécurité et l'UNGASS

4.12 Deux exemples précis démontrent l'efficacité du travail de plaidoyer au niveau mondial. En 1998 le Secrétariat a décidé de tenter de faire figurer le VIH/SIDA à l'ordre du jour du Conseil de Sécurité afin de générer une mobilisation massive à haut niveau. L'opération a pris deux ans, avec des réunions soigneusement gérées en compagnie de hauts fonctionnaires du gouvernement des Etats-Unis et d'hommes politiques proches du président. Ce débat a constitué la première occasion d'adopter une résolution concernant une question de santé, et a marqué un changement mondial : il a été pris conscience du fait que le VIH/SIDA était à la fois un défi à la sécurité et une question rattachée au développement.

4.13 Le Secrétariat avait identifié l'objectif d'organiser une Session Spéciale de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur le VIH/SIDA, mais les choses sont allées plus vite que prévu, si bien que les travaux relatifs au Cadre stratégique mondial ainsi que les préparatifs du Plan stratégique du système des Nations Unies, étaient moins avancés qu'il ne l'aurait fallu. Le Secrétariat de l'ONUSIDA a été chargé d'assumer le rôle de Secrétariat technique de la Session spéciale et a dirigé les préparatifs avec l'appui des Coparrainants. Il est très net que la façon dont les pays et leurs représentants ont été impliqués dans le processus, et le fait qu'ils aient dû arriver préparés, ont beaucoup contribué à intensifier l'engagement politique. La Déclaration de l'UNGASS a convenu de normes pour les pays.

4.14 Le retentissement de l'UNGASS va au-delà du consensus mondial ; l'ONUSIDA pourra utiliser cette déclaration comme un moyen pour suivre la riposte des pays au VIH/SIDA et fournir un feed-back à l'ensemble des parties prenantes. Le Secrétariat, à la réunion du CCP en mai 2002, a présenté un cadre pour le suivi et l'évaluation spécialement adapté aux buts et objectifs de résultats de l'UNGASS, pour le suivi à l'échelon pays. (Document de base A, Chapitre 2)

Les questions sensibles rendent le plaidoyer complexe

4.15 Les campagnes n'ont pas été toutes évidentes. Le plaidoyer pour faire prendre conscience de la menace que constitue la maladie a bien fonctionné, en partie car le message est simple et limpide. Parce que la propagation de la maladie est liée aux pratiques sexuelles, les messages concernant le comportement et l'éclairage sur les groupes à haut risque sont entravés par la stigmatisation et la discrimination. Dans certains contextes, l'atout que constitue pour les Nations Unies le fait d'être une entité neutre avec un savoir d'expert a permis à l'ONUSIDA de travailler directement pour soutenir ces messages. Le travail sur des domaines complexes tels que la transmission mère-enfant (TME) s'est avéré difficile également. La preuve établie tôt en Thaïlande qu'un traitement court à l'AZT associé à une alimentation à base de préparations lactées plutôt qu'au sein pouvait réduire de façon substantielle le nombre de nourrissons infectés, a conduit à espérer que cette approche pouvait être transférée en Afrique. Or, dans une grande partie de ce continent, les préparations lactées ne sont pas une option possible, et de l'avis de nombreux experts, exposent le nourrisson à un risque inacceptable d'infections autres et de malnutrition. Il annule les acquis de décennies. La preuve médicale de la transmission de l'infection par l'allaitement au sein est remise en question comme l'ont rapporté différentes études. Des observateurs reprochent massivement à l'ONUSIDA de ne pas avoir géré cette question correctement. C'est la difficile tâche de l'ONUSIDA, de préconiser les interventions justes tout en avançant prudemment, même lorsque la dynamique est en faveur d'interventions qui semblent à priori faisables, et donc attractives. (Document de base A, Chapitre 4)

Plus de ressources mondiales sont à présent engagées

4.16 Les données concernant la mobilisation des ressources sont fragmentées et difficiles à analyser. Le Secrétariat a identifié ce problème dès le début du programme, et parrainé une étude avec la Harvard School of Public Health¹² Cette étude a constaté une baisse de l'engagement des donateurs bilatéraux dans l'action contre le VIH/SIDA et une baisse du décaissement par personne infectée. Le Document de base C, Chapitre 2, rassemble un large éventail de données relatives aux ressources, issues de sources variées et non comparables, afin d'illustrer les grandes tendances et implications. L'ensemble le plus

¹² UNAIDS/Harvard School of Public Health (1999) – Level and flow of national and international resources for the response to HIV/AIDS, 1996-1997

cohérent, examiné ci-après au Tableau 1, est le fruit du bon travail effectué récemment par le Secrétariat, qu'il faut poursuivre et élargir.

4.17 Le Tableau 1 résume les décaissements de 1996 à 2000, et les fonds attribués pour 2001 et 2002. Ce tableau indique une tendance à la hausse rapide après 1999. Ceci cadre avec l'engagement mondial décrit ci-dessus. Le retentissement se concrétise par des engagements de fonds cinq fois supérieurs de la part des donateurs bilatéraux de l'OCDE. Ces chiffres n'englobent pas les engagements de crédits auprès d'organismes financiers internationaux tels que la Banque mondiale, qui sont subséquentement utilisés pour des prêts en faveur de la lutte contre le VIH/SIDA.

Tableau 1 **Récapitulatif des décaissements et des engagements pour la lutte contre le VIH/SIDA¹³**

Prix actuels	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
US\$ millions							
Bilatéraux	116	183	237	229			
G-7					451	562	875
Autres CAD & CE					185	200	275
ONG/fondations internationales	96	97	37	87	136	200	200
Système des N.U.	60	60	60	60	70	70	150
Prêts de la B. Mondiale					272	275	295
FMSTP					0	0	100
TOTAL	262	330	324	316	1,114	1,307	1,895

Source : UNAIDS/PCB(12)/02 Document de travail 2, Tableaux 1,3. Décaissements 1996-2000 ; affectations de fonds 2001-2002.

4.18 En plus des chiffres du tableau 1, il y a les engagements de fonds OCDE restant à affecter, qui collectivement s'élèvent environ à un total de US\$2 milliards en 2002.

4.19 L'étude ONUSIDA-Harvard a constaté une baisse du financement : le financement par personne infectée a culminé à US\$22 en 1988, et n'atteignait pas US\$9 en 1997 (aux prix de 1996).¹⁴ Si on prend le chiffre de 40 millions de personnes infectées à la fin de 2001, les engagements de dépenses prévus par les donateurs pour 2001 serait de US\$33 par personne infectée, soit une augmentation par rapport au montant de 1988. Un engagement mondial massif est intervenu. L'ampleur de la riposte a commencé à inverser la tendance à la baisse des années 1990. Toutefois, le Secrétariat projette une demande de ressources de US\$3 milliards en 2003, atteignant US\$9 à 10 milliards en 2005, défi restant à relever.¹⁵

¹³ Les données figurant sur ce tableau proviennent de sources multiples, définies et mentionnées dans le rapport ONUSIDA sur les sources de financement. Du fait de l'incompatibilité des rapports statistiques et du lancement du Fonds mondial pour le SIDA, la Tuberculose et le Paludisme, on observe des catégories différentes avant et après 2000. Les données concernant le système des Nations Unies montrent seulement les dépenses qui n'étaient pas affectées au VIH/SIDA par les principaux donateurs.

¹⁴ Le financement par personne infectée est un simple substitut pour exprimer l'échelle des ressources. Il ne prend en compte ni la nature de ces dépenses, ni leur adéquation.

¹⁵ L'estimation citée a été établie par l'ONUSIDA d'après les projections par pays des fonds requis pour atteindre les buts énoncés dans la Déclaration d'Engagement de l'UNGASS. Les besoins sont fondés sur la prévalence du VIH/SIDA et les coûts unitaires d'un ensemble de 17 interventions, partagées presque également entre la prévention, et les soins et l'appui. Des hypothèses ont également été incluses

4.20 L'ONUSIDA a bien contribué à susciter le soutien des organisations philanthropiques et d'entreprise. Mais l'insuffisance des fonds signifie que le plaidoyer pour l'obtention de ressources supplémentaires restera un rôle clé pour le programme. Le Secrétariat prépare actuellement un plan relatif à une stratégie de mobilisation de ressources qui portera également sur la nécessité de partenariats avec le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la Tuberculose et le Paludisme.

Prise de conscience et engagement au niveau national

4.21 Au niveau mondial, le Secrétariat de l'ONUSIDA a un rôle bien net de porte-parole du Programme commun. Mais à l'échelon pays, il est plus discret, compte tenu des différences de rapports avec les Coparrainants et du rôle directeur des gouvernements. Les réalisations de l'action de persuasion/du plaidoyer au niveau mondial ont été largement transférées à l'échelon pays, en particulier grâce à l'influence de certaines personnes et à l'apprentissage horizontal. Certaines réalisations telles que les stratégies nationales sont décrites dans la section suivante. L'ouverture du dialogue sur le VIH/SIDA à tous les secteurs de la société constitue probablement le résultat le plus visible. (Document de base A, Chapitre 5)

Des groupes de tous les secteurs de la société ont été mobilisés ...

4.22 C'est dans les pays ou régions connaissant une épidémie généralisée qu'on trouve les exemples les plus nets de mobilisation sociale. La participation des groupes religieux, des ONG œuvrant dans le domaine de la santé et du développement, des ONG se consacrant spécialement à la lutte contre le VIH/SIDA, des organisations de jeunes et de femmes, et des personnes vivant avec le VIH/SIDA s'accroît. Les Nations Unies ont joué un rôle réussi à cet égard, et en particulier les Conseillers de programme dans les pays. Dans de nombreux cas, le processus d'élaboration d'une stratégie nationale a constitué une entrée en matière, mais beaucoup d'autres initiatives ont été utiles également : le soutien financier pour que des gens participent aux conférences ; les invitations à des ateliers et réunions spécifiques ; les briefings politiques discrets et confidentiels ; les cours de formation ; les projets pilotes pour éclairer le dialogue ; et la facilitation de réseaux de groupes à haut risque. L'approche se caractérise par sa flexibilité, son caractère localisé et adaptif, mais a tendance à conduire à un phénomène de concentration dans les capitales et dans les lieux accessibles. Elle repose sur le rôle d'intermédiaire joué par les ONG entre les Nations Unies et les groupes sociaux, et a donc moins bien réussi là où les ONG sont faibles ou fragmentées, comme au Mozambique, en Erythrée et en Argentine. Les pays subissant des épidémies concentrées sont également dépendants de la présence des ONG, mais la stigmatisation et la discrimination contribuent plus souvent à dissuader de s'engager.

4.23 Au cœur de la mobilisation sociale : la campagne pour monter une riposte sexospécifique, selon laquelle les femmes sont en mesure de contrôler les conditions et les circonstances de tout acte sexuel. Les observateurs bien au fait des succès remportés en Thaïlande et en Ouganda considèrent que l'approche a été efficace parce qu'elle a été sexospécifique. Ceci se rapproche du concept d'internalisation des compétences dans le domaine du VIH/SIDA ; ne pas seulement connaître les éléments de base concernant la transmission du VIH/SIDA, mais être également prêt à appliquer ces connaissances en considération des autres. De l'avis de l'équipe d'évaluation, une plus large place doit être

concernant les finances internes, environ un tiers du total globalement. L'estimation se rapporte uniquement aux fonds mobilisés au niveau international.

accordée à l'élément sexospécificité en mobilisation sociale. Un bon signe : l'excellent matériel ONUSIDA « Resource Packet on Gender and AIDS » est très demandé.

... et plus de ressources sont mises à disposition

4.24 Les engagements de ressources à l'échelon pays sont difficiles à quantifier : Des éléments de preuve recueillis dans les neuf pays visités montrent que tous ont des enveloppes budgétaires pour les activités VIH/SIDA ; une augmentation est constatée dans tous ces pays, en particulier ces dernières années ; la plupart s'acheminent vers une affectation de ressources à des secteurs autres que celui de la santé, et beaucoup ont des lignes budgétaires au niveau de l'état ou à des niveaux décentralisés. Des exemples ont été trouvés, d'entreprises du secteur privé qui paient les frais des soins et des traitements pour leurs employés ; d'organisations religieuses participant activement aux soins à domicile ; et d'organisations de PVS se faisant davantage entendre pour que les traitements deviennent plus accessibles. Quelques exemples ont été trouvés de ressources budgétaires réunies avec des revenus générés au niveau local, mais il est fortement compté sur l'aide au développement. Il est difficile d'obtenir des données précises, les dépenses réelles ne semblent pas faire l'objet d'une surveillance régulière, il y a peu de transparence en ce qui concerne les données, et de rares exemples de publications sous des présentations accessibles. Aider à définir des normes pour une plus grande ouverture et transparence qui contribueront à l'amélioration de la reddition des comptes : voilà un important domaine d'avenir pour l'ONUSIDA.

Mais on est encore loin d'un environnement avec plus d'options

4.25 Le plaidoyer mondial est clair concernant la nécessité d'œuvrer pour la mise en place d'une action élargie, et de regrouper en un tout la prévention, les soins, l'appui et le traitement. (Document de Base A, Chapitre 6). On peut trouver au Sénégal et en Thaïlande un modèle de programme élargi, deux pays où une riposte à assise large et exhaustive a créé un environnement positif. Aucun des pays où l'équipe d'évaluation s'est rendue ne s'est approché de cet idéal, même s'il y a de nombreux exemples d'efforts isolés. Les raisons à cela sont complexes et multiples.

4.26 Dans le modèle idéal, les services de santé et autres que de santé, les organismes sectoriels, les ONG et les communautés se partagent les activités de riposte; les services de base et les préservatifs sont disponibles à grande échelle ; les efforts de prévention sont ciblés sur les groupes à haut risque, comme sur la population générale et les jeunes ; les services de conseil et de test volontaires et confidentiels sont disponibles ; et amènent au traitement des IST, des infections opportunistes, aux mesures de prévention de la TME et au traitement antirétroviral ; la législation et les pratiques dans le monde du travail vont dans le sens de l'élimination de la stigmatisation et de la discrimination ; et à l'appui de ce système, des services de statistiques qui permettent de suivre les tendances de l'épidémie.

4.27 Les pays n'arrivent pas à ce modèle pour de nombreuses raisons : la discrimination empêche de cibler à fond l'action sur les groupes à haut risque ; la prévention prime parfois sur les soins et l'appui du fait des entraves au traitement antirétroviral liées à des questions d'infrastructure et de budget ; là où des politiques conservatrices prévalent et où les structures médicales sont solides, les ressources sont concentrées sur les traitements plutôt que sur la prévention ; les gens ne viennent pas spontanément se faire dépister en raison de la forte

connotation de honte associée à la séropositivité et de la prestation limitée de services de conseil et de traitement.¹⁶

4.28 Dans le Cadre stratégique mondial, il est annoncé en substance ceci : « l'expérience a montré que les communautés se mobilisent plus activement contre l'épidémie lorsqu'elles sont motivées par des préoccupations de prévention, de soins et d'appui » tout en même temps, suggérant qu'il faut s'inspirer de cette constatation pour élaborer les politiques et programmes. Ça n'a été le cas ni de chacun des Coparrainants, ni, par conséquent, du Programme commun. Il y a donc discordance entre les données d'expérience sur ce qui marche et la façon dont les Coparrainants travaillent ensemble pour offrir le service ONUSIDA.

4.29 Il existe des exemples clairs de tentatives faites pour amener les plus hautes instances à reprendre la maladie à leur compte et à lui donner un visage. Une tournée entreprise par les « Ambassadeurs de l'Espoir » (un homme et une femme d'Ouganda vivant ouvertement avec le VIH), a été fortement approuvée. Mais dans la plupart des pays, il est exceptionnel de voir un personnage public important annoncer sa séropositivité. Pourtant une telle démarche frapperait au cœur de la stigmatisation et encouragerait les autres à se faire dépister et à accepter leur état.

Commentaires de conclusion

4.30 Le plaidoyer mondial représente un succès majeur du Programme commun, et le Secrétariat a été le principal artisan de ce succès. Des statistiques valables ont permis l'élaboration d'un texte explicatif d'orientation, et cela a été effectivement transmis aux chefs politiques et de l'opinion. L'échelle et la gravité de l'épidémie constituent un message clair. Le plaidoyer a été bien plus difficile à l'échelon pays où le processus d'élaboration des politiques est influencé par les connaissances techniques, le contexte politique et la culture bureaucratique. L'ONUSIDA a affronté résolument les trois en même temps, et il n'est pas surprenant que le succès soit venu avec le message le plus simple à propos de la menace pour le développement. Là où les connaissances techniques sont incertaines et ont des ramifications complexes (TME, TAR) ; ou bien là où le contexte politique est marqué par le déni par rapport aux groupes à risque tels que les HSH, les CDI ou les PS ; où encore lorsque une bureaucratie bien implantée est réfractaire à la multisectorialité, la tâche est beaucoup plus ardue. Dans un tel contexte, la stratégie sage consiste à obtenir l'accord sur les buts, puis à adopter une approche souple pour les atteindre. Ce fut l'approche adoptée par le Secrétariat pour obtenir le consensus concernant un cadre mondial.

4.31 La méthode pour le plaidoyer a été novatrice, souple et adaptative. Des succès majeurs ont été remportés pour ce qui a été de contribuer à faire participer la société civile aux forums

¹⁶ Dans des pays comme le Sénégal et la Côte d'Ivoire, l'intensification et la mise en oeuvre à grande échelle par le PNUD et USAID/AIDSCAP/ACI, du module de formation PNUD sur le VIH et le Développement, ont constitué un instrument puissant de plaidoyer et de développement des aptitudes, pour amener les décideurs, les chefs politiques et religieux ainsi que les chefs des ONG et des OBC à se lancer dans l'élaboration d'un programme exhaustif et intégré. Au bout du compte les femmes, les organisations religieuses et les OBC ont pris leurs responsabilités et couvrent un large éventail d'interventions s'attaquant aux questions diverses et complexes qui entourent l'épidémie. Le Secrétariat de l'ONUSIDA a cherché des moyens de relier cette formation au processus de plan stratégique ; toutefois à l'échelon pays les Groupes Thématiques doivent revisiter le module PNUD HDP, posséder l'approche et former le personnel des PNC et les grands décideurs dans le cadre des processus de planification et d'habilitation.

gouvernementaux et internationaux, et d'ouvrir la voie de rapports plus étroits avec le secteur privé en reconnaissant l'expertise que les entreprises peuvent apporter.

4.32 Le consensus mondial est arrivé avec les engagements clairement exprimés par les pays donateurs de l'OCD en faveur d'une augmentation des ressources concédées, encore que cette augmentation ait été lente à venir jusqu'à un passé très récent et qu'elle n'ait que dernièrement permis d'atteindre le niveau des dépenses par personne infectée qui existait en 1988. L'information concernant la disponibilité des ressources est difficile à trouver et à interpréter, qu'il s'agisse des sources nationales ou internationales. D'où un coût de transaction important pesant sur les groupes d'intérêt de par le monde, qui comptent sur le programme en tant que partenaire. Le flou qui entoure le financement sape le plaidoyer et compromet la collecte de ressources. Améliorer la transparence doit être une priorité suprême pour le programme.

4.33 Les récentes réductions du prix des antirétroviraux ont créé des opportunités, mais ont également conféré un surcroît de complexité aux décisions à prendre concernant les priorités. La position prise sur l'accès au traitement est décisive pour une riposte à l'épidémie qui soit à la hauteur en termes financiers. Alors qu'une augmentation substantielle des ressources mondiales est intervenue, principalement au cours des 18 derniers mois, les dépenses actuelles s'élèvent à seulement 20% du total recommandé.

4.34 L'interprétation du passage à une action multisectorielle est au cœur du débat. À l'évidence les initiatives pour intégrer le VIH/SIDA doivent être diverses, pluridisciplinaires et adaptives. C'est difficile, et il faut donc que les mécanismes de planification soient reliés à la mise en œuvre – de sorte que les exemples de bonnes pratiques dans les secteurs prioritaires apportent la preuve que c'est réalisable.

L'information pour développer la capacité et le savoir

La collection Meilleures Pratiques

4.35 Depuis 1996, l'ONUSIDA et ses Organismes Coparrainants ont inventorié et publié une série d'initiatives en tous points valables, composant la « Collection Meilleures pratiques » (CMP).¹⁷ À ce jour, plus de 153 documents sont accessibles par voie informatique, sous forme de documents imprimés ou en CD-ROM. Le Secrétariat de l'ONUSIDA adresse ces documents aux personnes et organisations figurant sur sa liste d'adresses. La CMP consiste essentiellement en une série de documents et de matériels qui reproduisent les enseignements tirés des pratiques « qui marchent, complètement ou en partie, et qui fournissent des enseignements utiles ... En d'autres termes, les pratiques qui n'ont pas seulement des points forts sur lesquels s'appuyer ou que l'on peut adapter, mais également des points faibles qui peuvent être identifiés et surmontés, voire évités ». Le Document de base B, Chapitre 3 présente une analyse de la Collection Meilleures pratiques.

4.36 Globalement la liste des sujets CMP est étendue : données de surveillance sur le VIH/SIDA et les IST (mondiales et par pays), soins et prévention, sexospécificité, TME, ripostes à différents échelons ou par secteur, recherche dans le domaine des vaccins et prix des médicaments, sujets concernant des populations ou organisations précises, et notamment les enfants et les jeunes, les chefs religieux et les organisations confessionnelles, l'armée, les HSH, etc. Cette série est très respectée par les organismes de recherche et d'exécution ainsi

¹⁷ UNAIDS(2001) : Collection Meilleures Pratiques.

<http://www.unaids.org/bestpractice/collection/index.html>

que par les ONG qui en ont entendu parler. La langue semble constituer un obstacle important, en ce sens que la demande devance les traductions. Il y a un besoin nettement non satisfait d'information en espagnol, en portugais, en arabe, en français, en russe et dans les langues locales. La distribution semble insuffisante, et au niveau local il est difficile de se procurer en quantités suffisantes des éléments des Meilleures Pratiques et matériels connexes.

4.37 Il n'y a aucune marche à suivre claire qui soit établie pour le suivi de la distribution des matériels de la CMP, en particulier à l'échelon pays. Si les matériels de la CMP sont régulièrement envoyés, il est difficile de remonter jusqu'à ceux qui les ont reçus. En général la distribution à l'échelon pays repose fortement sur le Programme national de lutte contre le SIDA et sur les relations personnelles.

4.38 Il y a un besoin exprimé de pouvoir disposer de davantage d'informations pratiques, imaginées sous forme de « collection de savoir-faire » qui soit adaptée aux besoins des pays. Compte tenu de la nature spécifique des données d'expérience, il est important de faire la distinction entre les principes généraux intéressant la majorité, et les questions techniques spécifiques qui peuvent nécessiter un travail beaucoup plus important d'intensification au niveau local. Ceci pourrait se faire en s'appuyant sur les données d'expérience régionales échangées entre pays (Mercosur, CARICOM, ESAR, Afrique de l'Ouest, Europe occidentale, Europe orientale, etc.). Certaines personnes interrogées avaient le sentiment que les matériels ont tendance à être très fortement orientés sur l'Afrique », et ne sont pas applicables au contexte local. Le nom porte certains à croire que cette série est fondée sur des méthodes à l'efficacité scientifiquement démontrées, à application universelle, alors qu'elle est davantage une description des initiatives qui ont marché dans un contexte précis, soit des « bonnes » pratiques.

4.39 Si la CMP est destinée à renforcer la capacité des pays à développer leur riposte, il faut mettre en parallèle le processus de gestion des connaissances et d'inventaire des enseignements tirés, et les preuves de son impact, qui sont pour le moment plutôt indéfinies (voir Chapitre 5). Il serait peut-être plus productif de classer différemment les matériels CMP, avec les innovations, ou les expériences à la pointe, lorsque la pratique est non éprouvée dans plusieurs contextes ou à propos de laquelle les preuves objectives existantes sont minimales ; et avec un échelonnement des pratiques « bonnes » et « meilleures », lorsque le risque rattaché à l'approche diminue à mesure que les preuves de sa valeur arrivent de contextes multiples. Ces distinctions seraient peut-être plus pratiques pour étayer les textes explicatifs d'orientation dans le cadre du plaidoyer à l'échelon pays.

4.40 Quelques questions se posent quant au parti qui peut en être tiré. D'abord il est difficile d'établir un lien de causalité. L'information ou les services du Secrétariat de l'ONUSIDA et des Coparrainants ne contribuent que partiellement à la prise de décision. De nombreuses questions, telles que l'accès au traitement, sont largement prises en main par la communauté des activistes.¹⁸ Ensuite, l'information à elle seule ne conduit pas au changement de comportement. Une grande partie du travail de l'ONUSIDA est focalisée à juste titre sur la volonté politique en tant qu'elle constitue un déterminant de l'action nationale, mais ceci a généralement occulté le rôle du plaidoyer de la communauté et des hautes instances directrices dans la détermination de la volonté politique (à savoir, par ex : des débats publics ouverts et à participation exhaustive, dans le contexte d'un gouvernement démocratique, responsable).

¹⁸ La question du prix des médicaments a été fortement boostée par le lancement, par le Secrétariat de l'ONUSIDA et l'OMS, de l'Initiative pour l'Accès aux Soins en 1998, suivie de l'Accélération de l'Accès aux Soins.

Développement des potentiels d'action

4.41 La construction d'un potentiel d'action directe est intervenue aux niveaux mondial, régional, national et des Nations Unies de différentes manières. GPA d'abord a fourni un appui à la création des programmes nationaux de lutte contre le VIH/SIDA et des infrastructures VIH/SIDA rattachées à la santé ; et le PNUD a fourni le tout premier appui aux processus de planification des PNS et de renforcement du potentiel des ONG. L'ONUSIDA s'est attaché à soutenir ou à créer une action élargie, en rassemblant les parties prenantes, les stratégies et les ressources. Potentiel d'action renvoie ici à l'aménagement des ordres du jour des décideurs, à la capacité de faire barrage à la stigmatisation et à la discrimination, de créer de nouveaux espaces de dialogue, d'accroître les ressources à l'échelon national, de mettre en place une riposte multisectorielle et de soutenir le suivi et l'évaluation. Globalement, en utilisant les Groupes Thématiques comme point d'entrée ainsi que les FAP, l'ONUSIDA entendait créer les fondations pour la riposte. (Document de base B, Chapitre 4)

4.42 Dans la plupart des pays, le secteur public est en sous-effectif ou les personnels n'ont pas les compétences suffisantes ; les organismes des Nations Unies sont censés offrir une assistance technique pour compléter les ressources humaines du secteur public. C'est ce qui est fait, mais la plupart du temps dans le cadre d'un projet. Le PNUD soutient les communautés. Le VNU/PNUD a déployé un grand nombre de volontaires, qui travaillent dans l'ensemble des secteurs. Toutefois, il y a peu d'espoir que les enseignements tirés à ce niveau, tels que ceux de l'UNICEF concernant le développement de la capacité communautaire, puissent avoir une application plus large dépassant le cadre d'un projet donné. Et la faiblesse d'un secteur public empêche d'étendre aux provinces et aux districts. Comme l'a déclaré un membre du personnel des Nations Unies au Mozambique : « nous nous disons toujours que nous devrions sortir de la capitale, mais le fait est qu'avec des sièges aussi faibles, il y a encore beaucoup de travail à faire ici ».

4.43 Les initiatives à l'échelon pays sont épaulées au niveau régional par les Equipes interpays basées à Pretoria, Abidjan, Bangkok, et la Trinité et Tobago. Au fil du temps, les EIP se sont de plus en plus impliquées dans le suivi des initiatives pays et régionales, afin de créer une interface avec les institutions et partenaires régionaux (SADC, CARICOM, etc), et en particulier parce que les pays n'ont pas tous des CPP. Les EIP n'influencent pas directement le travail des CPP et des Groupes Thématiques des Nations Unies. L'encadré 5 illustre les initiatives prises pour relier les ripostes nationales et régionales ; le Document de base B, Annexe 3, contient plus de détails.

4.44 Le renforcement du potentiel humain s'est fait par l'envoi à l'étranger de certaines personnes qui ont suivi une formation à des savoir-faire précis, l'idée étant d'en faire à leur retour des éducateurs pour leurs pairs. Les Equipes interpays de l'ONUSIDA ont contribué à l'organisation de visites d'échange entre pays. Cette approche est devenue pratique courante dans de nombreux pays. Pour renforcer l'apprentissage horizontal, l'unité ONUSIDA Développement des Réseaux Techniques (TND) a lancé les Local Responses Initiatives visant à échanger des données d'expériences, et à développer la riposte au niveau communautaire (Mali, Thaïlande, Ouganda, Zambie, Ghana, Burkina Faso, etc). Dans certains pays, l'ONUSIDA aux côtés de l'UNICEF et de la Banque mondiale s'attache à promouvoir une approche au niveau du district (Mali, Thaïlande, Ouganda, Zambie, Ghana, Burkina Faso, etc.). Le manque de restitution stratégique, ou application du savoir et du savoir-faire acquis durant les formations, les conférences,

les voyages d'étude (tels que celui effectué par des équipes sénégalaises participant aux conférences internationales), a largement limité l'impact ces efforts.

4.45 Le Secrétariat de l'ONUSIDA et les Equipes interpays soutiennent la création de réseaux régionaux de ressources techniques et de bases de données de consultants, dans le cadre d'un effort d'influence, de facilitation et de rassemblement des organisations, et pour «cesser de faire». Les mécanismes peuvent différer d'une région à l'autre (par exemple, les EIP d'Afrique Centrale et de l'Ouest se concentrent sur l'appui direct au CPP, aux organes régionaux et à plusieurs équipes de travail et réseaux de médias ; en Afrique Australe et de l'Est, où la plupart des pays ont leur CPP, l'EIP se concentre sur les Coparrainants, la SADC, les organes régionaux du commonwealth, et l'échange d'information, etc.), mais dans toutes les régions, les pays bénéficient d'un soutien solide pour leur processus de planification stratégique nationale, par l'offre d'une formation régionale ou nationale et des services de consultants.

Encadré 5 Relier les ripostes régionales et nationales

ANASE-Indonésie En novembre 2001, l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ANASE) a signé une déclaration d'engagement sur le VIH/SIDA, et approuvé le deuxième Plan de Travail pour 5 ans. Ce plan est conçu pour susciter l'engagement politique par le biais d'un plaidoyer à l'échelon régional ; il prévoit l'utilisation des ressources financières et techniques des partenaires régionaux ; la mobilisation de ressources ; la collaboration sur les questions d'ordre politique et programmatique d'intérêt commun ; la création de réseaux de ressources régionales (sud-sud).

Secteurs programmatiques : 1) stratégies non programmatiques (par ex : réseaux, participation aux événements régionaux/mondiaux) ; 2) action conjointe (par ex : accès aux médicaments et réactifs utilisés pour le dépistage, activités interpays) ; et 3) activités d'échange de données d'expérience régionales à l'appui des programmes nationaux. Ce plan de travail est coordonné depuis le Secrétariat de l'ANASE, basé à Jakarta, par un membre du personnel VIH/SIDA à plein temps, et chaque pays a des points focaux sur le VIH/SIDA. L'ONUSIDA, à la fois les EIP et les bureaux de Jakarta, a collaboré étroitement avec le groupe de travail de l'ANASE sur le SIDA (ATFOA) dès le début.

Au Chili et en Argentine, pays faisant partie du Cône Australe dans la région du MERCOSUR, cinq initiatives régionales ont été élaborées ou sont en cours d'élaboration en 2002. Les thèmes régionaux semblent répondre aux besoins particuliers (techniques et financiers) des pays et refléter largement les caractéristiques épidémiologiques de l'épidémie. Le cadre social, culturel, politique et juridique commun à ces pays permet la formulation de stratégies régionales. Si la nature de l'épidémie y est quelque peu dissemblable, l'équipe d'évaluation a trouvé de bonnes preuves que les projets régionaux étaient inspirés par la demande.

La participation du Secretariat for Illicit Drugs and Narcotrafic, SEDROMAR, en Argentine et de son homologue, CONACE, au Chili a ajouté une importante composante intersectorielle au programme. La collaboration interinstitutions est nettement renforcée avec l'apport du bureau régional du PNUD en tant que partenaire d'exécution, au développement politique et programmatique. La nécessité d'un maillage technique a conduit à la création en 1998 du Réseau latino-américain pour la réduction des risques, avec l'appui de l'ONUSIDA.

Les réunions du conseil des entreprises du MERCOSUR, le lobby pour l'accès au traitement et aux médicaments, le contrôle de la qualité des traitements

antirétroviraux, etc donnent la mesure de l'influence qui peut s'exercer en ce qui concerne le changement de politique et la législation. Le PNUD a joué un rôle important en aidant à négocier l'achat de médicaments à un prix réduit. Les personnes interrogées constatent que les projets régionaux offrent un filet de sécurité implicite aux responsables des programmes nationaux de lutte contre le SIDA, aux responsables politiques et aux activistes, dans la mesure où ils peuvent rapidement renvoyer à leurs voisins lorsqu'il leur est demandé pourquoi certaines activités sont proposées ou entreprises.

Commentaires de conclusion

4.46 Les travaux d'élaboration de matériels informatifs ont bien avancé. La Collection Meilleures Pratiques est très prisée, mais l'obstacle de la langue et le problème pratique de la distribution aux personnes qui pourraient en tirer le plus parti constituent des enjeux majeurs. Il faut mieux analyser la façon de classer et de structurer le matériel pour soutenir le processus d'intensification, et relier plus étroitement aux études concernant le changement de comportement.

4.47 Le travail de développement des potentiels d'action a été considérable mais difficile à quantifier et à évaluer par rapport aux besoins. L'appui est en majorité axé sur l'échelon projet, et il semble difficile d'étendre à un public plus large. Le soutien à la planification stratégique est plus visible que l'aide à la mise en œuvre à l'échelon pays. Parce qu'un volume aussi important de travail de mise en œuvre repose sur les compétences et les ressources des organisations communautaires, les Plans de travail intégrés des Nations Unies (examinés ci-dessous) doivent inclure une analyse détaillée des parties prenantes et des besoins, afin de déterminer comment le CPP, le Groupe thématique et les Coparrainants peuvent apporter un soutien à ce niveau.

Coordination et utilisation à meilleur escient des ressources

4.48 La coordination est un terme courant. Son utilisation au quotidien masque le flou qui entoure sa signification. L'interprétation utilisée par l'équipe d'évaluation figure à l'Encadré 6 et à l'Annexe 1. Le processus de coordination entre les Coparrainants a fait appel à différents mécanismes aux niveaux mondial et national, encore que ceux-ci soient reliés à bien des égards. Au niveau mondial, les forces de coordination ont consisté dans le travail du Secrétariat et des Coparrainants eux-mêmes, guidés par le CCP et le COC. Ces deux dernières entités sont examinées sous organisation et direction au Chapitre 6. Le Programme commun est une création unique en son genre, et il a dû trouver son propre chemin au niveau mondial. A l'échelon pays, toutefois, le programme était conçu pour prendre appui sur le processus plus large de réforme des Nations Unies. La discussion doit donc prendre en compte les autres influences.

Encadré 6 Coordination

La coordination est un concept central du programme ONUSIDA. Pourtant il n'y a aucune unité au sein de ce partenariat concernant la compréhension du sens de ce mot. De l'avis de l'équipe d'évaluation, la coordination n'est pas une fin en soi, mais un moyen d'atteindre un but précis. Le but du programme ONUSIDA n'est pas la coordination des Nations Unies, mais la coordination portant sur une riposte mondiale élargie au VIH/SIDA. La coordination n'implique donc pas qu'il faille tout faire ensemble, ni tout coordonner avec les partenaires. On peut parler de coordination réussie si les agents de l'action élargie ont reçu l'appui qu'ils attendaient des Nations Unies.

Le potentiel d'action au niveau mondial s'est développé lentement au sein des Nations Unies

4.49 Bien que l'une des raisons sous-tendant la création de l'ONUSIDA était de regrouper les actions entreprises séparément par les organismes des Nations Unies, la capacité fonctionnelle de lutte contre le VIH/SIDA au sein de ces organismes était limitée. Une étude de l'expérience menée au niveau des Coparrainants montre que si le développement du potentiel est désormais intervenu parmi eux, ces changements sont arrivés lentement après la création du Programme commun, que leur mise en place s'est dans certains cas déclenchée seulement après des évaluations ou des examens internes, et que dans tous les cas un nombre relativement faible de personnes avait été affecté aux questions sur le VIH/SIDA. Les Documents de base C, Chapitre 5 et D, Annexe 3 fournissent de plus amples détails.

4.50 Certains schémas existent au sein de ces organisations. L'UNICEF, le PNUD et l'OMS ont, pour des raisons différentes, tous été lents à développer un potentiel d'action et à donner une priorité au programme. Ces trois organisations ont été perçues comme les Coparrainants les moins enthousiastes, pour des raisons d'antécédents ou parce que préoccupés à propos de leurs rôles. Mais tous ont procédé aux changements nécessaires, en particulier depuis 2000, pour établir des politiques d'intégration et relatives aux ressources. Le Plan stratégique à moyen terme de l'UNICEF pour 2002-2005 présente le VIH/SIDA comme l'un de ses cinq domaines prioritaires. Le PNUD et l'OMS ont tous deux tiré parti de l'arrivée d'un nouveau chef exécutif ; le VIH/SIDA est à présent l'une des six priorités suprêmes de l'action du PNUD, l'OMS a transformé sa division VIH/SIDA en département, avec 10 fois plus de personnel.

4.51 Le FNUAP a été un fervent supporter dès les premières années, avec la création d'un mandat clair relatif à la prévention après la Conférence internationale 1994 sur la Population et le Développement. Toutefois, les ressources ont été lentes à suivre le mandat, et le changement substantiel ne s'est produit qu'après 1999, avec la nomination d'un point focal. Ont suivi la formation des personnels en 2001, et la publication d'un document d'orientation stratégique en 2002.

4.52 Les témoignages au niveau de l'UNESCO sont divers ; les changements majeurs sont intervenus en 2001 ; il y a eu la création d'une stratégie d'éducation pour la prévention du VIH/SIDA, et d'un groupe de coordination relevant directement du Directeur Général. Mais certaines préoccupations ont été exprimées à l'équipe d'évaluation : l'organe directeur n'est pas totalement convaincu par rapport à la focalisation opérationnelle sur le VIH/SIDA. Le PNUCID s'est rallié au programme en 1999, portant à sept le nombre des Coparrainants ; il avait déjà travaillé sur la question du « moindre mal ». Un conseiller sur les drogues et le VIH/SIDA a été nommé en 2001,

mais des interrogations subsistent concernant l'engagement des hauts responsables, qui sont quelques-uns à considérer que la prévention du VIH/SIDA va à l'encontre du mandat relatif au contrôle des drogues.

4.53 En dépit du fait que la Banque mondiale a été dès le début favorable à la création de l'ONUSIDA, le VIH/SIDA n'a pas été une priorité pour le Population, Health and Nutrition Sector Board jusqu'en 1997, et ensuite, sur 1997-1998, il n'y a eu qu'un point focal à mi-temps. Quand le changement est arrivé, il a d'abord été concentré sur l'Afrique, avec la création d'une stratégie et d'une équipe de 5 personnes pour la Campagne SIDA. En 2002, le point focal a été promu à un poste de travail à l'échelle de la Banque. L'IOT s'intéressait de près au VIH/SIDA dans les années 80, puis l'intérêt a baissé, mais il revient avec de nouvelles structures et activités, et notamment une attention portée à l'impact sur le capital humain. Il est devenu le huitième coparrainant en octobre 2001.

4.54 Les efforts sont difficiles à quantifier, du fait que de nombreux rôles sont intégrés et que les budgets ne mentionnent pas clairement tous les éléments concernant le VIH/SIDA. Mais les données d'ensemble démontrent que la riposte des Coparrainants a été de trop petite dimension et trop lente au cours des 2 à 3 premières années. C'est seulement depuis lors que la riposte a commencé à correspondre au besoin. L'interprétation de la façon d'intégrer le VIH/SIDA manque encore d'homogénéité.

Consensus mondial sur les politiques et les programmes

4.55 L'un des objectifs de l'ECOSOC était d'obtenir et de faciliter un consensus mondial sur les politiques et les programmes. Ceci va au-delà du cadre des Nations Unies, mais il est nécessaire que les Coparrainants adoptent une approche homogène et intégrée pour atteindre cet objectif.

4.56 On peut suivre l'évolution de la stratégie d'après 5 documents repères rédigés par le Secrétariat et les Coparrainants : le plan stratégique 1996-2000 ; le budget-plan de travail intégré 2000-2001 (BPTI) ; le cadre stratégique mondial ; le plan stratégique du système des Nations Unies pour 2001-2005 ; et le BPTI 2002-2003. Ces documents matérialisent quatre changements importants. Premièrement, la stratégie a évolué dans sa présentation, plus opérationnelle ; deuxièmement, le concept central d'action élargie a été rationalisé (voir Encadré 7 ; troisièmement, les objectifs ont été structurés – impact, effets concrets et réalisations, ce qui facilitera le suivi des contributions des Coparrainants et des pas faits vers la réalisation des objectifs ; pour finir, les contributions programmatiques des Coparrainants sont plus centrées. Cette évolution est décrite dans le Document de base C, Chapitre 2.

4.57 Les stratégies et le BPTI ont des rôles complémentaires, mais différents. Le BPTI est essentiellement un document interne pour structurer les dépenses ainsi que la stratégie entre les Coparrainants et le Secrétariat aux échelons mondial et régional. Ces documents ont été longs à influencer le travail des Coparrainants, notamment parce que le mécanisme de financement mondial était inopérant et que, avant 2002, les Coparrainants considéraient qu'ils n'y trouvaient pas leur compte. La complexité de la première stratégie n'a rien fait pour contribuer à l'action de persuasion, la stratégie 2001 comporte un message plus clair, avec des éléments importants : notamment elle place les enfants, les jeunes et la participation accrue (des PVS en particulier) au centre de la riposte.

Encadré 7 Action/riposte élargie

Le concept d'action élargie a suscité bien des discussions et une certaine confusion dans l'esprit des collaborateurs du partenariat ONUSIDA. Le concept est plutôt moins bien connu pour d'autres. Au départ, action élargie indiquait extension de l'action au-delà des limites traditionnelles d'une action de santé publique. Le plan stratégique de l'ONUSIDA 1996-2000 justifie le concept d'action élargie par « la nécessité d'accroître la qualité, l'intensité, la durée et la portée de l'action. L'action doit avoir une assise large et être multisectorielle ».

Le concept a évolué depuis. Le budget-plan de travail 1998-1999 indique à la page 29 que, « pour élargir l'action, il faut renforcer les initiatives prises par certains partenaires pour réduire le risque, ainsi que les initiatives portant sur des facteurs plus fondamentaux qui rendent vulnérable à l'épidémie ou empêchent de réduire la vulnérabilité, par exemple les facteurs de discrimination, d'inégalité des sexes et de marginalisation ... Une action élargie signifie une action de plus vaste envergure et diversifiée, une meilleure couverture géographique, une participation intersectorielle plus large, une meilleure qualité, davantage de partenariats et de ressources, et des efforts durables. »

Selon la définition du Cadre stratégique mondial, une action élargie agit simultanément sur le risque, la vulnérabilité et l'impact. Ceci place l'accent sur le caractère exhaustif de l'approche plutôt que sur l'échelle ou les moyens d'intervention, et en cela constitue un passage à une approche fondée sur les effets concrets/retombées plutôt que sur les activités ou produits. L'adhésion à cette approche par 29 institutions et organisations des Nations Unies se concrétise dans le Plan stratégique du système des Nations Unies, encore qu'il ne soit pas clairement dit comment elle sera appliquée aux orientations stratégiques à l'échelon national.

4.58 Un tableau complexe se dégage des entretiens avec le personnel des Coparrainants et du Secrétariat concernant la question du travail en commun. En résumé, durant les premières années, les rapports ont été guidés par des préoccupations concernant les mandats et par une rivalité interinstitutions. Dans une large mesure, ceci reflétait des pressions plus graves au sein des Nations Unies. Les circonstances entourant la publication de « *Confronting AIDS* », un rapport de la Banque mondiale, en offrent un exemple.¹⁹ Ce rapport s'appuyait sur l'épidémiologie, le fruit de la réflexion du secteur de la santé publique à propos du contrôle des maladies, et sur l'économie publique, pour faire ressortir un message clair : il faut accorder un degré élevé de priorité aux mesures de nature à prévenir l'infection au sein des groupes de la société qui sont les plus susceptibles de contracter et de propager le VIH – interventions ciblées. Les questions relatives aux traitements et aux soins étaient également étudiées, mais dans le contexte du coût et de la disponibilité des traitements médicamenteux à cette époque. Ce travail traduit la contribution substantielle de la Banque mondiale à l'élaboration des politiques, mais également un certain isolement de la Banque mondiale vis-à-vis des autres Coparrainants.

4.59 La coordination aux niveaux opérationnels a tiré parti des Equipes de travail interinstitutions, dont la première génération a été mise en place entre 1997 et 2000. Leur objectif principal était de parvenir à une interprétation commune du travail entre Coparrainants, à un consensus concernant la répartition des tâches, en vue de résoudre

¹⁹ Ce rapport a été écrit en collaboration avec le Secrétariat de l'ONUSIDA, mais les autres Coparrainants n'y ont guère participé

des problèmes communs et d'élaborer des actions communes. Certains fonctionnaient comme des groupes de travail, sans obligation de résultats particulière (jeunes, éducation), d'autres travaillaient davantage dans l'optique de buts à atteindre. Au bout du compte, les résultats ont été très variables. L'équipe de travail interinstitutions sur la TME, en place depuis 1998, a été citée comme exemple de réussite. Elle a amené l'UNICEF à mettre en œuvre certains projets pilotes qui impliquaient l'OMS dans un rôle de surveillance technique. Les contacts professionnels interinstitutions ont été sporadiques jusqu'en 1999, mais ont décollé avec l'élaboration du Budget-Plan de travail intégré 2000-2001. La réforme en 2001 leur a conféré un statut particulier : elles seraient dorénavant soutenues par le Comité des Organismes Coparrainants (COC), auquel elles rendraient directement compte ; elles auraient des tâches très spécifiques ou traiteraient des questions complexes qui tireraient parti d'une approche différente.

4.60 Le COC a créé le concept des organismes coordonnateurs et en a désigné pour assurer la coordination dans 14 domaines thématiques clés. Par exemple, l'OMS pour les soins et l'appui, et la prévention de la transmission mère-enfant ; le Secrétariat de l'ONUSIDA pour les professionnel(le)s du sexe (PS) et leurs clients, et les hommes ayant des rapports sexuels avec d'autres hommes (HSH), ainsi que pour le suivi et l'évaluation au niveau mondial ; le FNUAP pour les jeunes, avec l'UNICEF en charge des enfants ; le PNUD pour la planification concernant les questions de direction et le développement ; et la Banque mondiale pour le suivi et l'évaluation

4.61 Ces deux dispositifs sont conçus pour démarquer le Secrétariat de l'ONUSIDA des responsabilités rattachées au leadership politique et à la coordination. Pourtant la décision de confier au Secrétariat la responsabilité des domaines thématiques PS et HSH, constitue une réponse pratique, mais révèle également les manquements des Coparrainants s'agissant de s'attaquer aux questions fondamentales relatives au VIH/SIDA. Il est trop tôt pour dire si cette démarcation empêchera les querelles de capacité entre les organismes, et comment elle modifiera les comportements.

4.62 N'importe quelle évaluation est obligée de reconnaître que les mécanismes du Programme commun n'ont qu'en partie comblé les lacunes identifiées sous GPA. Les dispositifs à l'échelon mondial étaient conçus pour créer un environnement de travail par lequel le problème de l'absence de liens réels entre les politiques et stratégies mondiales acceptées et l'action à l'échelon pays serait résolu. Le Secrétariat et le Comité des Organismes Coparrainants allaient traiter le problème des avis techniques et résoudre les divergences d'interprétation concernant les mandats et domaines d'expertise. Le manque d'enthousiasme des Coparrainants a obligé le Secrétariat à dépenser une énergie inimaginable pour gérer les problèmes internes. La situation a progressé dans le bon sens seulement après 1999.

4.63 La mesure prise par les donateurs de l'OCDE de ne pas transférer au Programme commun leurs enveloppes budgétaires pour GPA n'a pas aidé le Secrétariat dans sa tâche, gommant ainsi l'effet de levier/l'influence que le Secrétariat aurait pu avoir. Le fait d'avoir laissé les Coparrainants dans une situation de compétition pour obtenir des ressources financières a cassé un effet d'impulsion puissant en faveur d'une action concertée, car en réalité le programme n'a aucune influence réelle sur le travail des Coparrainants à l'échelon pays, question traitée au Chapitre 6. Malgré cet environnement difficile, l'ONUSIDA a réussi à créer un paysage politique et un consensus autour d'une stratégie les Coparrainants font authentiquement leur.

Coordination et attribution des ressources à l'échelon national

4.64 Le Mémoire d'Accord instituant le Programme commun précise clairement que les Coparrainants sont tenus d'incorporer les travaux normatifs entrepris par l'ONUSIDA aux activités à l'échelon pays et que l'ONUSIDA est chargé de « faciliter la coordination entre les Coparrainants ». Le MA tel qu'il est rédigé n'établit pas de distinction entre le Secrétariat et le Programme commun dans son ensemble, mais l'intention est manifeste. La coordination à l'échelon pays a plusieurs dimensions. 1) l'appui des Nations Unies pour la réalisation d'objectifs spécifiques tels qu'un plan stratégique national, l'engagement politique et l'attribution de ressources. 2) la promotion de processus coordonnateurs tels que les conseils nationaux sur le SIDA et les forums multisectoriels. 3) également l'élaboration de produits des Nations Unies tels qu'un plan de travail intégré pour les organismes des Nations Unies, et le lien entre ceci et d'autres processus des Nations Unies comme le Bilan Commun de Pays (CCA) et le Cadre d'Aide au Développement des Nations Unies (UNDAF). De l'avis de l'équipe d'évaluation, toute coordination doit être jugée au regard de la contribution apportée à l'élargissement de la riposte nationale (voir Encadré 6). Mais aux fins de l'analyse, il faut faire une distinction entre l'efficacité de la coopération interne entre coparrainants, et l'efficacité externe tournée vers la riposte élargie.

4.65 Les réalisations du Programme commun à l'échelon pays sont plus difficiles à identifier que celles au niveau mondial. C'est en partie parce que la diversité à l'échelon pays est tellement grande, non seulement sur le plan des ressources et de l'engagement, mais également pour ce qui de l'état actuel de l'épidémie, du degré de prise de conscience qu'elle suscite et de l'impact qu'elle a sur la politique à l'échelon national. En outre, il y a peu d'évaluations indépendantes du travail des Coparrainants ou des mécanismes institutionnels, sur lesquelles fonder des conclusions fermes²⁰.

4.66 Cette section examine brièvement les plans nationaux, intégrant des avis des autres partenaires à propos des réalisations de l'ONUSIDA. C'est ensuite, le tour de l'approche des Groupes Thématiques, puis du plan de travail intégré, et pour finir celui de la question des ressources. Le rôle et les réalisations des conseillers de programme dans le pays sont examinés au Chapitre 6.

4.67 En plus de l'appui à l'échelon national, le Secrétariat a soutenu les travaux à l'échelon régional, par le biais des Equipes Interpays et d'autres initiatives avec les Coparrainants, telles que le Partenariat international contre le SIDA en Afrique (IPAA). (Voir Document de base C, Encadré 2). Il faut tirer les leçons de l'IPAA. Elle a impliqué des frais de démarrage élevés pour les donateurs et l'ONUSIDA. Elle a préparé le terrain pour le PPS de la Banque mondiale, l'engagement plus large du Secrétaire Général, le ré-engagement des médias et les délibérations du Conseil de Sécurité sur le VIH/SIDA en Afrique. Au niveau mondial, l'impact a été important. Les engagements de ressources OCDE ont suivi, mais il est difficile de déterminer la mesure dans laquelle le financement a été authentiquement additionnel. Et malgré un effort substantiel pour concevoir un programme de suivi et d'évaluation, il existe peu d'éléments pour attester que tout ceci a eu des effets concrets à l'échelon pays. Le processus IPAA a servi de multiples objectifs mondiaux et de pays, et suscité des attentes à l'échelon pays qui n'ont pas été satisfaites.

²⁰ L'équipe d'évaluation a fait une large utilisation de tous les rapports disponibles dans les pays visités, dont il est rendu compte dans les documents de travail de pays (DTP), et des évaluations effectuées par le Secrétariat et les Coparrainants. Se reporter à la liste des lectures choisies à l'Annexe 1, et à chaque DTP.

4.68 Les éléments de preuve recueillis lors des visites dans les pays révèlent que les programmes régionaux réussis sont ceux qui répondent à une demande régionale – pour les questions transfrontalières comme la migration ou les grands axes de transport – ou lorsqu'il y a possibilité de tirer parti de l'expérience dans un pays voisin avec une culture similaire et une épidémie de même type. Les liens avec les entités politiques régionales sont bénéfiques. Le test pour ces initiatives réside dans leur impact sur l'action nationale.

Des plans stratégiques nationaux ont été préparés

4.69 La planification nationale lancée par GPA constitue l'un des principaux éléments de l'action à l'échelon pays. L'ONUSIDA a repris le processus, accordant un degré élevé de priorité à l'aide aux pays pour l'élaboration des plans stratégiques nationaux. Ces plans sont établis ou en cours d'élaboration dans 94 pays. La planification rassemble des acteurs des pouvoirs publics, de la société civile, des groupes vulnérables et du secteur privé. Si certaines personnes interrogées trouvent ce processus plutôt long, le travail produit a valu les plus ferventes louanges à l'ONUSIDA, en particulier de la part des ONG internationales.

4.70 Le processus de planification a permis de s'attaquer directement à certains des obstacles qui entravaient les tentatives similaires faites par GPA²¹. L'engagement irrégulier des chefs nationaux et locaux demeure un aspect qui appelle probablement un suivi continu, mais le cadre mondial approuvé grâce à l'UNGASS a contribué à offrir une structure qui a le potentiel d'influer réellement sur les décisions internes. Il confère également à l'ONUSIDA un nouveau rôle de suivi au niveau des mesures prises par les pays pour remplir leurs engagements. Le caractère participatif du processus de planification donne également à la société civile la possibilité de rappeler les engagements pris et de suivre ce qui est fait pour les tenir. Il est considéré que l'apparition en parallèle de cadres participatifs, à savoir les Groupes Thématiques élargis sur le VIH/SIDA, et des processus consultatifs à l'appui des stratégies de réduction de la pauvreté, a permis de donner plus de force à la voix des organisations de la société civile et de traiter le problème de la faible participation des groupes non gouvernementaux. Mais dans de nombreux pays, des valeurs sociales et culturelles restrictives subsistent et peuvent déformer des stratégies telles que la promotion du préservatif ou concernant les femmes dans le contexte des pratiques sexuelles et reproductives. Ces valeurs ont été identifiées comme un obstacle spécifique à surmonter au sein du Partenariat international contre le SIDA en Afrique, mais qui s'applique à d'autres régions également.

4.71 Les éléments de preuve concernant l'avancement des travaux dans le domaine du renforcement de la participation des secteurs autres que celui de la santé sont mitigés. Si une majorité de pays ont des stratégies multisectorielles, le rôle de ces secteurs et le lien entre les objectifs sectoriels et la stratégie nationale, ne sont pas toujours évidents. Les budgets sont souvent gérés au niveau du ministère de la santé ou du Programme national de lutte contre le SIDA. Même lorsque la participation multisectorielle est planifiée, les données concernant les dépenses réelles et la mise en œuvre sont difficiles à suivre, et sont parfois isolées dans un service du personnel ou de la santé, plutôt que d'être gérées par un service structuré. L'appui de la Banque mondiale aux Commissions nationales sur le SIDA a bien contribué à développer la

²¹ Ces obstacles sont décrits en détail dans le Document de base C, Chapitre 3

participation multisectorielle, et les procédures de décaissement au titre du PPS ont aidé à acheminer des fonds aux acteurs communautaires.

4.72 Les deux secteurs les plus souvent cités où le défi du VIH/SIDA a été relevé sont l'éducation et les services en uniforme, en particulier la défense. Vu la nature de la transmission et la responsabilité qui incombe aux autorités militaires de maintenir une armée en bonne santé, opérationnelle, l'attention accordée à l'éducation sexuelle et à la prévention n'est pas surprenante. Il serait difficile d'attribuer cette réalisation à l'ONUSIDA, ou même à GPA. Dans la plupart des contextes progressistes, les secteurs ont adopté les politiques pour les personnes sur le lieu de travail, la législation pour contrer la discrimination sur le lieu de travail, et les programmes offrant la prévention, le conseil et le test, le traitement, et les soins. Indian Railways en est un bon exemple. Mais en général, la mise en œuvre multisectorielle est un domaine où l'action est lente à se mettre en route, et dont le potentiel n'est pas encore réalisé. Dans de nombreux endroits, les ministères du secteur de la santé ont gardé le contrôle à la fois sur la politique et sur le budget national concernant la lutte contre le VIH/SIDA.

4.73 La création de stratégies nationales a donné deux résultats immédiats : une amélioration de la coordination et de la coopération entre les donateurs, et des plans pour le développement du potentiel des structures nationales, en particulier au sein du système de santé. Les donateurs de l'OCDE signalent qu'une stratégie nationale valable leur permet de coordonner et de programmer l'aide plus efficacement. Les donateurs reconnaissent que le travail de l'ONUSIDA à l'échelon pays leur a permis d'élaborer des programmes de pays et régionaux. Les stratégies aident à faire ressortir les problèmes de capacité sur lesquels les Coparrainants et les donateurs doivent travailler. Elles offrent le cadre en vertu duquel des programmes tels que le PPS peut acheminer des fonds aux organismes d'exécution.

Les Groupes Thématiques et les forums élargis

4.74 Le Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH/SIDA est le principal mécanisme de travail de l'ONUSIDA à l'échelon pays. Il relève du système du Coordonnateur résident et il était décrit dans le Mémoire d'Accord qui a institué l'ONUSIDA. Il n'y a pas de modèle unique pour les Groupes Thématiques. Conçu à l'origine comme un mécanisme pour la coordination interinstitutions, le Groupe thématique devait être composé de membres de chaque organisme Coparrainants, avec un président convenant à tous, faisant rapport au Coordonnateur résident des Nations Unies. Plus que tout autre aspect concernant les opérations dans les pays, il s'agissait là du principal élément de la réforme des Nations Unies au sein de l'ONUSIDA. Beaucoup de variations sont apparues en fonction du nombre de membres, de la participation d'organismes des Nations Unies qui ne sont pas des Coparrainants, des dispositions pour l'exercice de la présidence²², de la mesure dans laquelle la composition s'est élargie avec l'arrivée de membres des pouvoirs publics, des donateurs bilatéraux de l'OCDE, des ONG, des réseaux de PVS et du secteur privé²³. Dans de nombreux pays, il existe une forme ou une autre de groupe de travail technique qui fait rapport au Groupe thématique ; les dispositions concernant le nombre, la

²² En 2000, selon le Secrétariat, les Coparrainants ont assumé la présidence dans les proportions suivantes : OMS 31%, UNICEF 21%, PNUD 13%, FNUAP 22%, UNESCO 6%, PNUCID 2%, Banque mondiale 5%.

²³ En 2000, la proportion de groupes élargis était la suivante : Afrique 90%, Asie/Pacifique 60%, Amérique Latine/Caraïbes 77% et Europe de l'Est 76%

composition et les objectifs sont très variables²⁴. Le rôle et les rouages des Groupes Thématiques sont décrits dans les Documents de base C, Chapitre 6, et D, Chapitre 2.

4.75 Le travail des groupes entre dans les trois domaines d'action généraux : plaidoyer, information et coordination ; et englobe à la fois l'action conjointe et l'action individuelle, ainsi que l'action tournée vers l'intérieur centrée sur le partenariat et l'action tournée vers l'extérieur centrée sur l'élargissement de la réponse. Si les premiers efforts de planification conjointe des Groupes Thématiques se limitaient aux activités impliquant tous les membres, telles que le plaidoyer ou la mobilisation des ressources, on s'attendait à ce que l'intégration progressive débouche sur des activités plus conjointes et concertées. Il convient de noter que le Groupe thématique, bien que considéré comme un modèle pour le Mécanisme Consultatif de Pays adopté par le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la Tuberculose et le Paludisme, n'a aucun lien officiel avec le Fonds. [Voir para 7.22]. Le Groupe thématique a un rôle important à jouer pour soutenir le fonds, en particulier par rapport à la complémentarité des fonds et de la contribution à l'élargissement de la riposte.

4.76 Les Groupes Thématiques sont considérés par les pouvoirs publics, les ONG et les donateurs de l'OCDE comme un cadre précieux pour l'échange d'information, l'utilisation d'une expertise rare, le développement de la compréhension et l'échange d'idées. Ce jugement est presque universel et reflète un besoin pour les groupes engagés dans la lutte contre le VIH/SIDA d'avoir un cadre commun. Dans un certain nombre de cas, le Groupe thématique sur le VIH/SIDA a été considéré comme plus efficace que les autres Groupes Thématiques des Nations Unies, principalement grâce à la présence du CPP et au rôle de coordination et de facilitation qu'il assume.

4.77 L'exemple de l'effet bénéfique constaté là où ces groupes ont été élargis fait partie des plus fréquemment cités. Mais paradoxalement, l'élargissement a également amené à reprocher au travail du groupe de n'être ni centré ni méthodique. De l'avis de l'équipe d'évaluation, une attention insuffisante a été accordée aux objectifs du Groupe thématique et à la pertinence du cadre pour réaliser ces objectifs. Il est bien improbable que le bon cadre pour l'échange d'information et la promotion de la participation accrue des secteurs de la société soit le même que pour la coordination de l'action des Nations Unies.

4.78 Peu de Coparrainants ont été en mesure de démontrer clairement que la façon de travailler avait changé, suite à la création de l'ONUSIDA. Une opinion s'exprime encore dans une faible proportion, mais elle a son importance, à la fois au sein des Nations Unies et de la part d'observateurs extérieurs, à savoir que les programmes des Coparrainants tiennent compte davantage des politiques de leur siège que des besoins des pays²⁵. L'enjeu est que les Coparrainants poursuivent leurs activités dans les domaines où ils ont des points forts réels, résolvent la question des rôles directeurs et se présentent comme un bloc bien soudé devant les pouvoirs publics, plutôt que d'entretenir avec certains ministères, chacun de leur côté, des rapports de nature à semer la discorde.

²⁴ Par exemple, en Inde il y a en plus un organe unique en son genre, une « équipe virtuelle » de personnel technique nommée (et au départ rémunérée par le Secrétariat) auprès de chaque coparrainant, pour offrir une structure de travail en-dessous du niveau des chefs d'organisation

²⁵ Dans un questionnaire soumis à un échantillon du personnel ONUSIDA de pays et interpayes, les proportions suivantes de personnes enquêtées ont considéré que les programmes des Coparrainants sont entièrement ou en grande partie influencés par leur siège : UNICEF 13% ; PNUD 19% ; FNUAP 22% ; PNUCID 12% ; UNESCO 28% ; OMS 19% ; IOT 15% et Banque mondiale 38% (n = 32)

4.79 Les informateurs clés identifient un large éventail de facteurs qui entravent la coordination entre les Coparrainants. Les sièges des Coparrainants ne sont pas suffisamment clairs sur le fait que la performance des Groupes Thématiques constitue une mesure clé de la performance des représentants. Il n'existe pas de mesures objectives des réalisations des Groupes Thématiques ; on ne sait pas trop non plus à qui ils doivent rendre des comptes. Certains des organismes des Nations Unies disent être effrayés par le style du travail concerté ; il y a encore des sentiments d'incertitude qui s'expriment ici et là à propos du rôle et du mandat de ces groupes ; il n'y a rien qui incite à l'action concertée, mis à part les atomes crochus/affinités entre des personnes et la bonne volonté individuelle ; et les dispositifs financiers favorisent encore les Coparrainants qui travaillent individuellement sur des programmes. Les témoignages recueillis dans les pays visités sont étayés par les opinions rapportées des bureaux pays des donateurs, à savoir que la coordination des Nations Unies à l'échelon pays est faible. L'inaptitude à gommer les phénomènes de coterie à l'échelon pays, au profit d'une présence des Nations Unies se caractérisant par l'union et la cohésion, constitue un échec majeur de la réforme des Nations Unies.

Le plan de travail intégré des Nations Unies

4.80 La majorité des Groupes Thématiques (60% en 2001) ont achevé leurs travaux de définition des priorités et de planification conduisant aux plans de travail intégrés (PTI),²⁶ considérés par le Secrétariat comme : « l'indicateur le plus valable de la détermination du système des Nations Unies à réaliser la coordination et donc à faire en sorte que le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA soit réellement opérationnel. »²⁷ (document de base C, Chapitre 6)

4.81 Le terme « intégré » prête à confusion. Il ne veut pas dire que les activités des Coparrainants doivent être toutes menées conjointement ou main dans la main. Le tout est que la planification conjointe prenne en compte les besoins des pays dans leur ensemble. Le Secrétariat donne une bonne description de son bien-fondé : les activités doivent être fondées sur des choix stratégiques, concernant les moyens par lesquels l'ONUSIDA peut contribuer à ce qui doit être fait ; qui des Coparrainants et du Secrétariat est le mieux placé pour telle ou telle activité, et quelles activités doivent être menées conjointement ou principalement par un seul organisme ; comment distribuer les fonds et en faire la meilleure utilisation possible, et quels fonds supplémentaires faut-il rechercher ; et comment mesurer les pas faits vers la réalisation des objectifs.²⁸

4.82 Dans l'ensemble, la qualité de ces plans est très inégale. Un coparrainant qualifie beaucoup de ces plans d'« inventaires pompeux ». Une étude en 2000 a montré que moins de la moitié d'entre eux étaient assurés d'un financement complet. On peut s'interroger sur la mesure dans laquelle les PTI sont le reflet d'une authentique collaboration, ainsi que d'une action des Nations Unies coordonnée avec des priorités bien définies, et aussi de leur contribution à une riposte nationale plus efficace. Les PTI ne reflètent pas systématiquement la façon dont les activités des partenaires de

²⁶ En fait, le COC de mars 1998 avait recommandé que tous les pays aient établi leur plan d'ici à l'an 2000 ; 73 étaient prêts dès 2001.

²⁷ ONUSIDA (Mars 2000) Planification intégrée du Système des Nations Unies à l'appui de l'action nationale contre le VIH/SIDA, page 3

²⁸ Ceci reflète les directives relatives à la planification conjointe données par le Groupe des Nations Unies sur le développement à New York, qui demande que les plans démontrent clairement le plus apporté par l'intervention conjointe des Nations Unies. Voir également l'interprétation de « intégré » à l'annexe 1.

l'ONUSIDA sont reliées aux autres acteurs (donateurs, ONG), ni comment ils cadrent avec le contexte des programmes des gouvernements. Ils ne satisfont pas non plus aux normes énoncées dans la Directive du Groupe des Nations Unies sur le Développement relative à la préparation de programmes et projets conjoints.

4.83 De l'avis de l'équipe d'évaluation, ces plans intégrés ne sont pas des plans réellement coordonnés et ne conduiront pas à une riposte des Nations Unies plus coordonnée. Les critiques précises sont les suivantes :

- Les plans ne présentent pas le savoir-faire, la capacité ou les ressources financières apportées par chaque coparrainant
- Aucune analyse n'est faite des plus qu'apportent les organismes des Nations Unies aux côtés des donateurs bilatéraux de l'OCDE et des autres parties prenantes
- Aucune appréciation n'est faite de la demande nationale et du décalage entre les programmes existants et les besoins établis
- La matrice des activités est principalement un moyen d'insérer les programmes des Coparrainants dans les stratégies nationales, plutôt que de concevoir des programmes répondant aux besoins nationaux.

En travaillant à partir des programmes des Coparrainants, l'approche est en fait régie par l'offre, et les CPP ou le Secrétariat de l'ONUSIDA n'ont pas vraiment le pouvoir de changer cela.

4.84 La critique des plans de travail intégrés doit être prise dans le contexte des autres actions menées en parallèle pour améliorer l'appui des Nations Unies aux pays. L'exercice le plus pertinent est le processus des bilans commun de pays/des UNDAF, mentionné plus haut. Une évaluation interne de l'UNDAF en 2001 a conclu, entre autres choses, que si le processus « a sans aucun doute contribué à donner force et visibilité aux Nations Unies dans le processus de développement Les documents UNDAF sont trop généraux pour servir tout projet sérieux de planification. Ils sont trop axés sur la description et trop peu sur le fonds. ... Manque la définition d'objectifs de résultats avec indication des mesures que les Nations Unies entendent prendre pour les atteindre. L'UNDAF ne comporte pas d'informations sur les activités des autres donateurs, avec explication des raisons pour lesquelles les Nations Unies ont choisi tel ou tel centre d'attention, et comment elles sont arrivées à ce choix, dans le contexte des programmes des gouvernements ».²⁹ Les PTI sont créés par le même personnel de pays que ceux qui travaillent sur le CCA/UNDAF ; il n'est donc pas surprenant que ces PTI ne soient pas nettement mieux.

4.85 Dans presque tous les pays visités, il y a des preuves d'une augmentation des ressources : de la part des Coparrainants, des donateurs bilatéraux de l'OCDE, et dans certains cas du budget national. Les donateurs bilatéraux en particulier considèrent que les stratégies nationales offrent un cadre organisateur valable à partir duquel planifier l'aide technique et financière. Malheureusement, les preuves sont éparpillées et ne se prêtent pas à une présentation simple. Ce qui est important, c'est le volume relatif des ressources et ce que cela implique pour le Programme commun et le rôle des Nations Unies. Par exemple, en Inde, le financement des donateurs dans leur ensemble représente moins de 9% du budget pour le développement. L'appui financier aux

²⁹ Adedeji, Professeur Adebayo., Mary Mc Cowan et Devaki Jain (2001) Impact Evaluation of the United Nations Development Assistance Framework (UNDAF. Évaluation externe de l'UNDAF, UNDG, New York

activités VIH/SIDA concédé par le DFID, l'USAID et la Banque mondiale se monte à près de \$300 millions pour les cinq années 1999-2004, alors que l'appui financier offert par les autres organismes des Nations Unies collectivement s'élève à des centaines de milliers de dollars par an. On retrouve le même scénario dans d'autres pays.

4.86 Vu le volume relativement petit du soutien financier des Nations Unies, il faut être clair à propos du rôle de l'ONUSIDA. L'équipe d'évaluation a trouvé peu de matériel indépendant concernant les résultats à l'échelon pays. Toutefois, un donateur de l'OCDE a parrainé un examen de l'ONUSIDA en Inde. Cet examen a conclu que l'ONUSIDA était le mieux placé pour assumer les fonctions de plaidoyer, de facilitation et de gestion des connaissances. Son rôle de coordination apportait un plus uniquement en ce sens qu'il suscitait une action des Nations Unies plus rapide et effective, opinion partagée par les autres donateurs bilatéraux.

Commentaires de conclusion

4.87 Au départ, l'ONUSIDA n'était rien de plus qu'un programme conjoint. Les Coparrainants étaient peu enthousiastes, et en dépit du fait que sa création avait été annoncée bien à l'avance en 1993, rien n'a vraiment été fait pour développer une réelle capacité avant les deux ou trois années qui ont suivi son début d'activité. Confronté à une telle conjoncture, le Secrétariat a consacré une grande partie de son travail à obtenir les engagements des Coparrainants, qui galvaniseraient l'action mondiale. Les dispositions financières n'ont apporté aux Coparrainants ni avantages sous forme de suppléments de fonds, ni soutien par le biais de promesses de fonds. Un concept clé, l'action élargie, a changé périodiquement, et n'a jamais été présenté sous une forme fonctionnelle qui aurait permis de suivre l'action à l'échelon pays.

4.88 La notion de copropriété a été assimilée lentement à l'échelon mondial, mais il semblerait qu'elle commence à faire effectivement son chemin. Par contre, le travail en commun a été plus visible tôt à l'échelon pays, mais n'a pas été à la hauteur des attentes.

4.89 Les Groupes Thématiques des Nations Unies sur le VIH/SIDA ont bien travaillé, en tant que moyen de susciter la constitution d'un ensemble et le sentiment d'appartenance/de propriété. Parmi les exemples les plus révélateurs, un processus de transition : de Groupe thématique des Nations Unies à Groupe thématique élargi ; puis un Forum partenarial sous gestion nationale, avec les Nations Unies revenant à un Groupe thématique uniquement ONU³⁰ La principale réalisation de la plupart des Groupes Thématiques a constitué à aider les gouvernements à élaborer une stratégie nationale. Ils sont accueillis favorablement par le plus grand nombre et le travail des Nations Unies a permis la consultation large avec les secteurs de la société, ouvrant les portes du suivi des programmes gouvernementaux. Ils ont également favorisé l'entrée des organisations de la société civile et des PVS dans le débat concernant les stratégies nationales. Les organisations de la société civile ont trouvé que travailler avec l'ONUSIDA leur apportait beaucoup : L'accès à l'information, la possibilité de contribuer aux, et de bénéficier des, enseignements, et la juste reconnaissance de leur expérience et de leurs opinions.

³⁰ La terminologie est utilisée de façon plutôt imprécise, en ce qui concerne les groupes thématiques élargis. L'équipe d'évaluation utilise « forum de partenariat » pour évoquer quelque chose qui est dirigé et géré par des entités nationales, avec participation active des organismes internationaux, et non pas un groupement de donateurs, comme au Burkina Faso.

4.90 Mais la mise en œuvre des stratégies nationales est plus difficile, et sur ce point la plupart des Coparrainants sont moins efficaces, notamment parce que les buts de la programmation conjointe au titre de la réforme des Nations Unies n'ont pas été atteints. L'influence réelle vient des donateurs de l'OCDE ou de la Banque Mondiale, qui ont tous des ressources massives par rapport aux autres Coparrainants. Devant un tel état de fait, il est essentiel que les Coparrainants déterminent leur pôle d'excellence respectif et œuvrent pour combler les lacunes et soutenir les gouvernements, avec des politiques et une capacité technique. Les Coparrainants ont préparé des plans de travail intégrés à l'appui des stratégies nationales, mais il s'agit pour la plupart de documents médiocres qui omettent de définir les besoins pays et la nature d'une riposte conjointe, et semblent n'être guère plus qu'un réassortiment réalisé à partir des programmes des différentes organisations. Deux lacunes fondamentales sont reprises au Chapitre 6 : les fonds pour les programmes pays des Coparrainants sont hors du contrôle de l'ONUSIDA, et les Groupes Thématiques ne rendent pas compte au CCP.

5 Les effets concrets/retombées au niveau national

Action élargie et potentiel d'impact

5.1 Les trois objectifs de l'ECOSOC sont reliés à des résultats concrets à l'échelon pays : « renforcer la capacité du système des Nations Unies de suivre les tendances et veiller à ce que des politiques et stratégies appropriées et efficaces soient mises en œuvre au niveau national » ; « rendre les gouvernements mieux à même d'élaborer des stratégies nationales globales et de mettre en œuvre des actions efficaces de lutte contre le VIH/SIDA » ; et « favoriser une large mobilisation politique et sociale afin de prévenir et de combattre le VIH/SIDA ». Les passages cités renvoient précisément à la mise en œuvre au niveau national. Ces objectifs ont été traduits par l'ONUSIDA en objectif de résultat consistant en un élargissement de la riposte nationale, avec concentration des ressources sur les objectifs approuvés, pour aboutir à un impact consistant en une réduction de la transmission du VIH, de la vulnérabilité au VIH/SIDA et des effets de la maladie.

5.2 Comme l'ont montré les sections précédentes, le travail d'élaboration de plans stratégiques nationaux a manifestement avancé. On s'est éloigné de l'approche « cadre directeur » caractéristique de GPA ; dans une majorité de cas, ces plans ont des objectifs avec des indicateurs contrôlables ; introduisent un volet mesure de la mise en place d'une action multisectorielle, en particulier avec des rôles directeurs pour l'éducation et les services en uniformes, tels que la défense ; et ont été préparés en consultation avec les PVS, la société civile, le secteur privé et la communauté des donateurs.

5.3 Les données issues des missions dans les pays montrent qu'il a été plus facile de créer de nouvelles stratégies que d'instaurer de nouvelles façons de travailler pour mettre en œuvre ces stratégies. L'élément le plus réussi de ces stratégies réside dans leur caractère global, concrétisant un consensus national non trouvé dans les approches précédentes ; et l'adoption par les donateurs bilatéraux de l'OCDE de ces stratégies, qu'ils considèrent comme un cadre leur permettant à structurer leur appui aux gouvernements. Il n'est pas possible d'attribuer les changements de politique nés de ces stratégies uniquement à l'ONUSIDA, dans la mesure où les donateurs préconisent la même approche.

5.4 L'équipe d'évaluation a constaté dans les pays visités que le système des Nations Unies a suivi la filière classique dans son action de mobilisation sociale, et n'a pas travaillé en pensant « qui d'autre dans ce pays ferait vraiment la différence, et devrait donc participer, quelles que soient les difficultés » - démarche à présent adoptée par le Secrétariat au niveau mondial, en particulier pour la recherche de partenariats. La mobilisation sociale à tous les niveaux a nécessité un travail de facilitation, et pourtant la capacité pour ce faire a été problématique, ce qui n'est pas surprenant dans la mesure où il faut procéder avec délicatesse, et le classicisme dans les projets conçus peut compromettre un travail de facilitation feutré axé sur le processus. (Voir document de base A, Chapitre 7)

5.5 Les faiblesses observées au niveau de la mise en œuvre des stratégies nationales tournent autour de plusieurs éléments. Premièrement, les approches de pays sont généralement sous domination des ministères de la santé et du système médical, centralisant parfois le contrôle sur les budgets. Deuxièmement, les solutions institutionnelles à la gestion d'une riposte multisectorielle sont difficiles à mettre en œuvre, en particulier lorsque les budgets sont concentrés dans le secteur de la santé. Troisièmement, les stratégies nationales sont généralement verticales/descendantes et ne mettent pas l'accent sur l'apprentissage horizontal au niveau communautaire.

5.6 L'épidémie nécessite à l'évidence une riposte locale. Ce n'est pas avec les interventions habituelles que l'on déclenche une telle riposte, et la planification participative n'a pas suffi pour la susciter. Les objectifs ECOSOC ne tiennent pas compte de cette difficulté particulière. Dans les pays où des succès ont été enregistrés, le développement de la capacité et la mise en place des bonnes pratiques à valeur d'exemple sont intervenus en même temps pour que le changement de comportement et l'acceptation de changements délicats dans le train-train des différentes institutions prennent visiblement forme. Dans d'autres pays, les plans nationaux à grande échelle ont été trop éloignés des réalités sectorielles pour faire décoller ce processus, et la difficulté initiale du lancement de ce processus a été sous-estimée.

5.7 A l'évidence, on ne peut pas imposer ni réclamer l'engagement requis à l'échelon local. Là où la riposte doit sortir de l'ordinaire, c'est au niveau de la conception d'interventions qui aident les gens à faire face à l'épidémie, et qui sont reproductibles. La réponse à ce problème de conception n'a pas été donnée ; l'équipe d'évaluation a quelque espoir qu'elle arrive par l'application plus large et plus habile de l'apprentissage horizontal³¹

Suivi et évaluation

5.8 L'ONUSIDA a accordé un degré élevé de priorité au suivi de l'épidémie, et aux dispositifs de surveillance implantés dans les services. Ceci est en place dans la plupart des pays. Il est reconnu que le suivi du changement de comportement est hautement prioritaire. Des modules de collecte de données ont été conçus, couvrant les réalisations programmatiques, les enquêtes auprès des populations et l'évaluation au niveau des

³¹ Le Dr Piot, dans son rapport de mai 2002 au CCP déclare : « Aucun ensemble d'interventions venant de l'extérieur, si efficace ou novateur qu'il soit, ne peut remplacer ce sentiment de propriété/d'appartenance qui fait qu'une intervention marche et qu'on peut l'élargir à l'échelle de la nation. Les initiatives de renforcement des capacités sont essentielles, de même qu'un centrage plus attentif sur les ressources humaines. Il ne faut tout bonnement rien laisser au hasard pour renforcer à long terme les connaissances, les compétences et la confiance au niveau communautaire.

services.³² Les études dans les pays ont apporté la preuve de l'utilisation de ces enquêtes, mais pas systématique, en grande partie localisée, avec financement par le canal des projets des donateurs. Les résultats disponibles démontrent généralement un degré relativement élevé de prise de conscience, mais peu de preuves, voire aucune, d'un changement de comportement. Une étude indépendante au niveau du secteur de l'éducation dans quatre pays d'Afrique n'a guère apporté de preuves solides de l'impact de l'éducation à l'école sur le comportement sexuel.³³ Dans l'ensemble, les données ne sont pas complètement utilisées pour concevoir des interventions ciblées et fondées sur la théorie, ce qui pourrait être attribué au manque d'expertise technique dans ce domaine aux niveaux national et des Nations Unies. Il s'agit là d'une question prioritaire pour l'ONUSIDA.

5.9 L'importance du suivi des effets concrets à l'échelon pays est bien identifiée par l'ONUSIDA. Quatre initiatives précises ont été prises : élaboration d'un cadre d'évaluation pour les quatre grandes fonctions stratégiques de l'ONUSIDA ; élaboration d'un guide pour le suivi et l'évaluation des programmes nationaux de lutte contre le SIDA ; préparation des Country Implementation Readiness Profiles, pour suivre la riposte nationale ; et, initiative connexe, un cadre de suivi et d'évaluation pour le Partenariat International contre le SIDA en Afrique (IPAA), afin de suivre le processus d'organisation d'une riposte.

5.10 Les travaux d'élaboration d'un cadre de suivi et d'évaluation pour l'ONUSIDA ont avancé lentement, et ont suscité des critiques concernant le Programme commun. Le travail d'élaboration et de mise en place du suivi à l'échelon pays a avancé encore plus lentement, reflétant la réticence et le manque de capacité institutionnelle de nombreux pays s'agissant de faire face résolument à l'ampleur de l'épidémie, au taux de hausse de la prévalence et à la nature de sa répartition au sein de la population. Les statistiques nationales constituent un domaine où les Nations Unies ne peuvent que conseiller et soutenir les gouvernements. L'équipe d'évaluation a constaté une certaine susceptibilité de la part des pouvoirs publics concernant les données nationales sur la prévalence dans une majorité de pays visités.

5.11 De l'avis de l'équipe d'évaluation, le manque de données entrave nettement les initiatives communautaires et le développement/le processus d'intensification des interventions. Le développement de l'envergure de la riposte implique en général des processus à la fois verticaux et horizontaux. Le processus vertical consiste dans l'instauration de changements politiques et institutionnels qui créent un environnement favorable donnant aux interventions innovantes les meilleures chances de réussir ; le processus horizontal consiste dans la reproduction des interventions. Les deux ont besoin de preuves de ce qui marche et dans quel contexte (efficacité), et d'une analyse des implications en matière de ressources pour planifier une application à plus grande échelle (efficacité). (Voir Intensification dans le Glossaire, Annexe 1.) Au moment de la rédaction de ce rapport, le Gouvernement indien soutient une évaluation des interventions ciblées, afin de préparer le développement de l'envergure de la riposte nationale. Mais il ne s'agit là que d'un exemple connu de l'équipe d'évaluation. La

³² ONUSIDA (2000) Programmes nationaux de lutte contre le SIDA. Guide pour le suivi et l'évaluation, Panel 1. L'USAID a particulièrement soutenu les travaux de renforcement du suivi et de l'évaluation.

³³ Dans un discours à la 12^{ème} réunion du CCP, le Directeur exécutif citait des preuves empiriques démontrant l'impact contre la maladie : réduction de moitié de la mortalité due au SIDA au Brésil et réduction de la prévalence du VIH au sein de certaines populations ; abaissement de la prévalence au Cambodge et en Zambie ; et des progrès réguliers dans le bon sens en Ouganda et en Thaïlande, 29 mai 2002.

pénurie de données concernant l'efficacité des interventions continue de limiter l'aptitude des planificateurs nationaux à fonder les interventions sur l'évaluation des coûts et des avantages des différentes approches. Les dispositifs de suivi de la riposte nationale doivent être inclus dans le cadre ONUSIDA des Country Implementation Readiness Profiles et en tant qu'indicateur des réalisations des pays.

Encadré 8 Des plans à la mise en œuvre

L'expérience de l'Ouganda démontre qu'une riposte élargie contre le VIH/SIDA est un processus cumulatif, avec des expériences et impulsions différentes s'additionnant pour arriver au changement de comportement. Plus les gens sont exposés à des exemples convaincants de bonnes pratiques, plus le processus de changement se déroule facilement et rapidement —les coûts diminuent, et c'est là où le succès de l'apprentissage horizontal a ses marques. Les exemples de meilleures pratiques doivent être divers, car des gens différents réagissent à des stimuli différents. Pourtant il n'existe aucune recette pour le succès, la riposte peut partir de n'importe où, à condition que les actions soient bien là pour que tout le monde puisse les voir et en tire des enseignements.

Tout cela n'est pas nouveau, bien sûr. Mais la combinaison/l'interdépendance des enseignements est de l'avis de l'équipe d'évaluation, insuffisamment reflétée dans l'appui du système des Nations Unies aux pays. Alors que le système des Nations Unies a contribué à la planification stratégique, les mécanismes pour que la planification soit reliée à la mise en œuvre ont fait défaut. La taille des exercices de planification nationale a abouti à des produits – les plans – impersonnels, même lorsque la partie préparatoire de l'analyse de la situation et de l'analyse de la riposte a constitué un effort d'internalisation des problèmes. Comme l'a dit une représentante d'un donateur après sa mission dans un pays d'Afrique : « *La stratégie nationale de lutte contre le SIDA que nous avons examinée aurait tout aussi bien pu concerner les chemins de fer ou l'agriculture – elle était dépourvue de toute émotion* ».

5.12 Tenant compte des preuves concernant l'élaboration de plans nationaux, des tendances en faveur de processus plus participatifs et globaux, et de l'élargissement de la base des ressources, l'équipe d'évaluation définit les progrès faits dans la plupart des pays comme un acheminement vers une riposte élargie, mais il n'y a nulle part les preuves suffisantes pour affirmer qu'une riposte élargie est en place. Une partie du mandat de l'équipe d'évaluation consistait à chercher à déterminer le potentiel d'impact et la probabilité que cet impact soit attribuable à l'ONUSIDA. Ces recherches se sont avérées improductives compte tenu du nombre limité de données, et de l'avis de l'équipe d'évaluation, vu le rôle directeur important des gouvernements et le soutien apporté côte à côte par les donateurs de l'ONU et par ceux de l'OCDE, il est peu probable que des arguments convaincants puissent être trouvés qui permettent d'attribuer l'impact au travail de l'ONUSIDA.

6 Organisation et administration

Un Programme commun

6.1 Elaborer une riposte ONU plus homogène et intensifiée : tel était le bien-fondé de la création du Programme commun. Comme le laisse penser le nom de « Programme

commun coparrainé », la stratégie institutionnelle, conçue pour bâtir le potentiel des Nations Unies à l'appui d'une riposte élargie contre le VIH/SIDA, repose sur deux piliers centraux :

- L'intégration des fonctions administratives de base, englobant la gestion exécutive conjointe, la planification stratégique intégrée, et dans une certaine mesure, une identité et des ressources organisationnelles communes
- L'harmonisation des politiques et programmes des partenaires de l'ONUSIDA avec les stratégies et les travaux normatifs conjoints, et l'appui à ces stratégies et travaux, dans le cadre de leur engagement par rapport à un cadre commun (coparrainé).

6.2 L'épidémie de VIH/SIDA interpellant plusieurs secteurs et plusieurs disciplines, et créant une situation de grande urgence, l'acheminement vers un mode de fonctionnement plus intégré et donc interdépendant était une nécessité. En déléguant la fonction d'appui administratif à un Secrétariat spécialisé, le programme allait réaliser des économies d'échelle et de dimension grâce aux processus de planification intégrée et à une capacité spécialisée pour maintenir l'éclairage sur le cadre d'ensemble. Quant à la copropriété (responsabilité commune) et au coparrainage (engagement commun)³⁴, ils permettraient de faire en sorte que les décisions communes soient soutenues par les partenaires de l'ONUSIDA car ils avaient tout intérêt à le faire. L'analyse de la gestion et de la direction est extraite en majeure partie du Document de base D.

Instruments du programme – Niveau mondial

Comité des Organismes Coparrainants (COC)

6.3 Le Comité des Organismes Coparrainants a été la première pierre de l'édifice du Programme ONUSIDA. Issu d'une entité existante « le groupe consultatif interinstitutions sur le SIDA, il est né en 1994. Le COC était conçu pour servir de forum partenarial au niveau exécutif. Son but était de veiller à la cohésion d'ensemble des activités conjointes et individuelles des organismes participants, entre autres, par le biais de l'engagement au niveau exécutif. Si à bien des égards le rôle logique du COC rappelait celui d'un conseil du Programme commun, son mandat reflétait une nature plus consultative (voir les fonctions que le COC était censé assumer à l'Annexe 4).

6.4 Les premières réunions du COC étaient, paraît-il, très tendues car elles étaient centrées sur les relations fondamentales entre les participants, avec notamment les questions d'argent et de statut, par exemple pour savoir qui représenterait l'action des Nations Unies à l'échelon pays. Les réunions suivantes ont tourné autour de questions plus techniques et d'intendance. Aujourd'hui, les chefs de Secrétariat des organisations se réunissent une fois par an avant le Conseil de Coordination du Programme (CC), et les points focaux VIH/SIDA se réunissent deux fois par an pour traiter les questions rattachées au COC.

6.5 Il y a ambiguïté concernant le rôle du COC aujourd'hui. De par son statut il a son approbation à donner concernant le budget-plan de travail, mais il est difficile d'apprécier la mesure dans laquelle ce comité garantit la cohérence du programme

³⁴ (ECOSOC E/1995/71/Section 5)

ONUSIDA dans son ensemble et de la contribution de chaque organisme coparrainant. Il est plus facile de dire ce que le COC n'est pas, plutôt que ce qu'il est :

- Il ne participe pas à la gestion des éléments conjoints du programme ; il n'assume pas non plus un rôle directeur explicite en ce qui concerne les activités du Secrétariat de l'ONUSIDA.
- Il n'a pas d'autorité conjointe immédiate sur les programmes des Coparrainants, mais seulement pour les activités financées au titre du BPTI.
- Il ne rend pas compte au CCP, en dépit de son statut de comité permanent auprès du Conseil.

6.6 Les Coparrainants considèrent que le COC est davantage un cadre d'information au service d'une coordination de politiques vagues, et un terrain d'essai pour ce que le Secrétariat propose avant d'aller devant le CCP, plutôt qu'un organe de décision ou de suivi. Le COC offre aux organismes partenaires de l'ONUSIDA la possibilité de mieux se connaître et une occasion de susciter la participation accrue des Coparrainants. Le roulement régulier à la présidence a été utile à cet égard.

6.7 Depuis qu'il existe (sauf lors des toutes premières réunions et des réunions les plus récentes), le COC n'a pas rempli son rôle de cadre pour la prise de décisions conjointes par les Coparrainants et le Secrétariat. Ceci a laissé un vide en termes d'administration stratégique globale du programme. Le lien entre l'action du Secrétariat et celle de chaque organisme n'est pas convenablement administré, pas conformément à ce qui était prévu dans le Mémoire d'Accord. La coordination entre le Programme commun et les propres programmes des Coparrainants manque de lien et d'armature plus explicites au niveau exécutif.

Le Budget-Plan de travail Intégré (BPTI)³⁵

6.8 Des finances et une planification programmatique communes : le pivot d'une action plus cohérente/unifiée du système des Nations Unies à l'appui d'une riposte élargie. Cela permet d'allouer les fonds aux priorités définies au regard des besoins identifiés conjointement et d'avoir la bonne base pour une programmation des partenaires de l'ONUSIDA plus interdépendante. Le document du budget-plan de travail sert également d'instrument de négociation pour la mobilisation conjointe des ressources et de cadre pour l'engagement, le suivi et la reddition de comptes des partenaires.

6.9 La création du Programme ONUSIDA est intervenue à une époque difficile, avec des budgets développement dans les pays de l'OCDE bloqués par des déficits budgétaires et un désenchantement croissant par rapport à l'impact de la coopération technique. Les montants de l'Aide Publique au Développement baissaient en termes réels.

6.10 La collecte de fonds durant le premier exercice a été bien moins intégrée qu'on ne l'avait espéré. Les attentes selon lesquelles les Coparrainants contribueraient financièrement au programme et aideraient à collecter des fonds grâce à une approche coordonnée auprès d'un large éventail de donateurs potentiels se sont avérées bien irréalistes.³⁶

³⁵ Le Budget-Plan de travail du Programme a été intégré en ce sens qu'il vaut pour l'ensemble des Coparrainants et le Secrétariat

³⁶ La contribution du FNUAP, de l'OMS et de la Banque mondiale, pour les activités de base à financer au titre du fonds fiduciaire de l'ONUSIDA s'est élevée au total à \$ 3,1 millions durant les deux

6.11 L'exercice budgétaire 2000-2001 a abandonné le processus infructueux des Appels conjoints, pour adopter ce qui a été appelé le premier « Budget-Plan de Travail Intégré ». Les activités VIH/SIDA des Coparrainants aux niveaux régional et mondial ont été intégrées dans un mécanisme conjoint de financement et d'allocations. Dans un effort d'intégration supplémentaire, le document du budget inclut également un supplément avec des informations sur les fonds propres des Coparrainants alloués au VIH/SIDA. Ce supplément apporte la preuve des grandes difficultés auxquelles les Organismes Coparrainants ont été confrontés pour fournir des informations précises sur leur action dans le domaine du VIH/SIDA, en l'absence d'un suivi convenable de l'activité interne et au niveau financier. C'est finalement le Secrétariat qui a pris en dernier ressort la responsabilité de la collecte de la totalité des fonds propres pour financer le BPTI.

6.12 L'exercice a également vu une hausse du montant des ressources du BPTI allant aux Coparrainants – de 37% par rapport à l'exercice précédent. Cette tendance s'est accélérée pour le budget 2002-2003. Le montant des ressources acheminées par le canal des Coparrainants a plus que doublé, avec environ \$65 millions, soit un tiers du total des ressources, allant à la mise en œuvre des activités des Coparrainants aux niveaux mondial et régional. Le document du budget 2002-2003 entend inclure toutes, pas seulement certaines, activités VIH/SIDA des Coparrainants et du Secrétariat aux niveaux mondial et régional. En outre, les Coparrainants fournissent des estimations de leurs dépenses VIH/SIDA à l'échelon pays, sur leur budget ordinaire et les ressources générales.

6.13 Des questions générales demeurent en ce qui concerne la mise en œuvre pratique des divers efforts de mobilisation des ressources. La concurrence entre les Coparrainants concernant les ressources extérieures et le financement des budgets de base ; le VIH/SIDA utilisé comme source de financement extrabudgétaire, plutôt que de financement de base ; les idées fausses à propos du financement du BPTI (seulement pour servir des objectifs régionaux et mondiaux) ; les distinctions artificielles entre niveau mondial et niveau national dans le BPTI ; et l'embarras budgétaire des Coparrainants. Dans un souci supplémentaire d'intégration financière progressive, le Directeur exécutif de l'ONUSIDA envisage de répartir au pro-rata les fonds du BPTI entre le Secrétariat et les Coparrainants, proportionnellement au montant global des ressources mobilisées, à partir du budget 2002-2003. La tendance vers l'intégration financière est appelée à se poursuivre³⁷

6.14 Si les donateurs de l'OCDE reconnaissent les progrès qui ont été faits au niveau des budgets et du financement, ils parlent encore d'un certain degré de confusion concernant les buts et les fonctions du BPTI. La présentation est ressentie comme difficile à absorber, même pour quelqu'un qui s'y connaît, et difficile à expliquer aux autres. Parce que le BPTI englobe principalement les activités VIH/SIDA aux niveaux mondial et régional, pas les budgets ordinaires des Coparrainants, cela signifie en pratique qu'une partie importante du financement multilatéral pour les activités VIH/SIDA à l'échelon pays n'est pas incluse ni reflétée. Dans l'ensemble, chacun reconnaît la nécessité d'une plus grande clarté concernant l'utilité du BPTI et d'un moyen de faire figurer les dépenses à l'échelon pays.

premières années. L'UNICEF, le PNUD, le FNUAP et l'UNESCO ont détaché du personnel au Secrétariat, soit un coût de \$1,3 millions.

³⁷ Il est prévu que le BPTI 2004-2005 fasse rapport sur les estimations compilées des dépenses VIH/SIDA des Coparrainants à l'échelon pays, encore que les détails des programmes et activités de pays ne figureront pas dans le BPTI. (UNAIDS PCB(12)02/INF.DOC.4)

Le Directeur exécutif et le Secrétariat

6.15 « Au niveau mondial, l'ONUSIDA apportera un soutien pour la formulation des politiques, la planification stratégique, les avis techniques, la recherche et développement, le plaidoyer et les relations extérieures. Collaborant étroitement avec les organisations pertinentes, l'ONUSIDA soutiendra également les activités normatives concernant le VIH/SIDA ... » (Mémoire d'Accord, 1995) Le M.A. initial n'a pas pris la peine de faire une distinction entre les fonctions du programme, celles du Secrétariat et celles des Coparrainants. En fait, la confusion à propos de l'ONUSIDA est en grande partie née de l'ambiguïté et de l'incomplétude de la définition des rôles dans le M.A. La brochure publiée en 1999 sur le partenariat ONUSIDA apporte des précisions supplémentaires, en confirmant le rôle de facilitation du Secrétariat – déclencher, coordonner et rationaliser l'action – auprès des Coparrainants de l'ONUSIDA et du système des Nations Unies dans son ensemble. La brochure énonce également les responsabilités générales qu'il assume dans le domaine des meilleures pratiques, du suivi de l'épidémie et du plaidoyer.

6.16 Interrogés à propos du rôle du Secrétariat de l'ONUSIDA, les Coparrainants expriment des points de vue très divers (extraits d'entretiens aux sièges des Coparrainants). Un premier ensemble de points de vue insiste sur les fonctions ciblant immédiatement les acteurs de l'action mondiale – au niveau mondial : plaidoyer, constitution de partenariats, administrateur des connaissances, suivi central des efforts dans le domaine de la lutte contre le VIH/SIDA. Un autre ensemble insiste sur les fonctions centrées sur les Coparrainants – soutien au plaidoyer au sein des organismes partenaires, appui technique et financier, coordonnateur/pivot/médiateur pour les Organismes Coparrainants, initiateur de la planification stratégique, de la programmation régionale, de la définition d'objectifs de résultats réalistes, et cadre au service de l'élaboration de stratégies communes et de la transmission des connaissances. Un troisième point de vue synthétise les deux : combler les lacunes dans les domaines où aucun des organismes partenaires ne répond aux besoins, comme dans le cas des professionnel(le)s du sexe ou des hommes ayant des rapports sexuels avec d'autres hommes.

6.17 Ces points de vue, ainsi que les diverses tentatives de définition du rôle du Secrétariat, montrent un Secrétariat assumant tout à la fois des tâches de facilitation, d'appui et de leadership, pris tour à tour entre la mission de concentrer son attention sur le partenariat et celle d'aller au devant des agents de la riposte élargie. C'est la raison pour laquelle la structure d'appui à la gestion du Secrétariat et la fonction de leadership du Directeur Exécutif ont été créées en premier lieu. À mesure que les Coparrainants se montrent plus déterminés et mieux disposés à se partager les responsabilités du Programme ONUSIDA et que le Secrétariat commence à se retirer de certaines de ses activités, le rôle du Secrétariat devient plus clair.

6.18 À cet égard, les Coparrainants reconnaissent le rôle utile que joue le Secrétariat en tant que point focal, pivot et levier de leur collaboration. Pour la plupart d'entre eux, le Secrétariat de l'ONUSIDA est le principal partenaire pour le dialogue politique. Il est également décrit comme une centrale d'information, et un administrateur des connaissances, en ce qui concerne l'information sur les meilleures pratiques, un « gendarme » pour le suivi des efforts des partenaires et un « centre d'appui ».

Instruments du programme – échelon pays

Le conseiller de programme dans les pays

6.19 Le fonctionnement de l'ONUSIDA dans les pays repose sur la présence et la qualité des Conseillers de Programme dans les Pays (CPP) et de leur appui aux Groupes Thématiques. Dans presque tous les pays où s'est rendue l'équipe d'évaluation, le CPP était très apprécié pour l'éclairage qu'elle ou il apportait au Programme commun. Les Coordonnateurs Résidents et les présidents de Groupe thématique ont fortement repris à leur compte la nécessité d'un appui du type de celui apporté par le CPP. En l'absence d'un CPP, les choses ont tendance à avancer plus lentement. A décembre 2001, il y avait 56 CPP recrutés au niveau national ou international, et le CCP a approuvé la création de 10 autres postes.

6.20 En général, les CPP ont un rôle double : avis et appui au Groupe thématique des Nations Unies ; et « secondairement », appui direct à l'action nationale « sous forme d'avis, d'assistance et d'intervention directe dans des domaines tels que la planification stratégique, la mobilisation des ressources, le développement des partenariats et la recherche de consensus ».

6.21 Globalement, les CPP sont graduellement passés d'un rôle d'appui technique auprès des autorités nationales, à un rôle d'appui à la coordination auprès des Nations Unies. Beaucoup de CPP de première génération (1996) étaient des personnels de santé publique venant des programmes nationaux de lutte contre le SIDA. Ce type de profile ne cadrerait pas avec l'ambition du Programme ONUSIDA de propulser la question du VIH/SIDA au-delà des limites de la santé publique. Il n'a pas contribué non plus à ce que les Coparrainants se mettent ensemble autour d'une table. Cette discordance est à présent largement reconnue. Il a eu toutefois l'avantage de poursuivre l'appui technique direct aux programmes nationaux de lutte contre le SIDA dont GPA s'était retiré.

6.22 Avec la deuxième génération de CPP, l'accent s'est déplacé vers la coordination multisectorielle et des Nations Unies. Les nouvelles descriptions de poste pour les CPP que le Secrétariat a fait paraître en 2001 ont mis plus fortement l'accent sur l'ouverture pour la planification, l'analyse stratégique, les compétences en matière de communication et l'expérience. Pour être efficaces, les CPP ont besoin de comprendre la culture des Coparrainants afin d'être capables de mieux gérer la dynamique des partenaires. Pourtant, les tentatives de définition du rôle du CPP n'ont apparemment guère permis d'éliminer les incertitudes fondamentales concernant la nature de l'appui : technique, contre coordination/gestion ; le client, ONU seulement, contre action nationale élargie ; et à qui le CPP fait rapport : au Coordonnateur résident, au président du Groupe thématique ou au Secrétariat.

6.23 La non définition du lien entre les Coparrainants et le Secrétariat à l'échelon pays crée une animosité par rapport à toute mesure qui pourrait renforcer la présence institutionnelle du Secrétariat à l'échelon pays. Vu que les CPP sont payés par le Secrétariat, les soupçons pèsent sur leurs rapports avec les Coparrainants. Le degré d'habilitation que les CPP ont ou devraient avoir pour agir de façon indépendante s'agissant de l'argent et des programmes, continue de poser problème. Le dilemme est le suivant : sans aucune ressource financière à leur disposition, la marge de manœuvre des CPP est limitée ; d'un autre côté, leur donner de l'argent leur confère un parfum d'organisme indépendant. Pour beaucoup de ces mêmes raisons, les Coparrainants

observent la taille du bureau du CPP d'un œil soupçonneux, car elle peut vraiment donner l'impression qu'il s'agit d'un organisme agissant de son propre chef. La création de la division Appui aux Pays au sein du Secrétariat de l'ONUSIDA a également fait imaginer que l'ONUSIDA entendait assumer un rôle indépendant à l'échelon pays.

Fonds d'Accélération Programmatique

6.24 L'appui financier du Secrétariat de l'ONUSIDA à la riposte pays est intervenu principalement sous la forme de ressources affectées à l'élaboration des programmes et de fonds d'amorçage. Dans les premiers jours d'existence du programme, des fonds à l'échelon pays ont été mis de côté, à la demande des pays en développement représentés au CCP, pour maintenir l'appui financier de base aux programmes nationaux de lutte contre le SIDA, après la disparition de GPA. Le soutien financier direct à ces programmes a fini par disparaître, et a été remplacé par un dispositif de financement « plus stratégique », appelé Fonds Spécial pour le Développement du Programme (FSDP). L'utilisation quelconque des fonds du FSDP a conduit à la disparition de cet instrument. Un dispositif révisé, appelé « Fonds d'Accélération programmatique » a été introduit pendant l'exercice 2000-2001.³⁸

6.25 Les Fonds d'Accélération programmatique étaient censés porter davantage sur les processus et des buts précis. Pourtant leur dossier jusqu'à présent suscite plutôt un sentiment partagé. Selon une étude des Groupes Thématiques effectuée par le Secrétariat de l'ONUSIDA, ils ont surtout servi d'outil de financement d'activités créneaux et pour combler des lacunes, avec notamment l'apport de fonds pour les domaines d'activité délicats. Les missions dans les pays ont permis de se rendre compte du rôle crucial que ces petits fonds peuvent jouer, notamment dans les domaines de la TME en Amérique Latine et de la consommation de drogues en Europe orientale et dans des pays insuffisamment soutenus financièrement (Myanmar, Burundi), et pour susciter l'octroi de ressources et soutenir les parties non financées des plans de travail intégrés. La même étude indique que les FAP n'ont pas systématiquement satisfait au critère de source de financement stratégique, mais qu'ils ont fréquemment fini par financer des activités du budget ordinaire des Coparrainants. En général, il y a eu apparemment une amélioration quant à l'utilisation des FAP, par rapport au FSDP (leur prédécesseur). La qualité souvent médiocre des propositions, l'attribution à caractère politique des ressources et le processus plutôt long ont été des sources de préoccupation, ce qui a conduit à une autre révision du dispositif à la fin de 2001, sous la supervision du Directeur exécutif adjoint en personne de l'ONUSIDA.

Commentaires de conclusion

6.26 La fonction de leadership assumée par le Secrétariat, bien qu'appréciée en principe, est une fonction délicate, et encore perçue comme un défi à l'identité et à l'indépendance des Coparrainants. Fréquemment, le Secrétariat est soupçonné de vouloir devenir une autre organisation.

6.27 Le fait que le Secrétariat soit parvenu à très bien occuper le devant de la scène sous l'étiquette ONUSIDA a été à double tranchant. Le Secrétariat est constamment sollicité, comme ce fut le cas pour soutenir la conception et le démarrage du Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la Tuberculose et le Paludisme. Les nouvelles

³⁸ \$16 m au total – les montants allant de \$30 000 à \$600 000, alloués à 96 pays.

initiatives créent un certain bouleversement, et c'est tout à l'honneur du Secrétariat que leur entrée se soit passée aussi bien. Les Coparrainants se montrent souvent assez contents d'ajouter le logo de l'ONUSIDA à leurs publications ou manifestations, mais ne sont pas aussi à l'aise avec cette étiquette lorsque leur rayonnement sous leur propre nom ou la propriété de leurs activités sont compromis. A l'échelon pays, le partenariat est entravé par ce qu'un coparrainant décrit comme « un sentiment territorial inné ».

6.28 Les dispositions institutionnelles à l'échelon pays du Programme ONUSIDA, fondées sur les structures du système des Coordonnateurs Résidents des Nations Unies, peuvent avoir été suffisantes pour une coordination politique vague. Toutefois, elles ne le sont pas pour bâtir l'intégralité du potentiel opérationnel de coopération du système des Nations Unies concernant la mobilisation de ressources à grande échelle et le processus d'intensification/d'amplification des efforts qui s'imposent aujourd'hui. Il convient de repenser systématiquement les dispositions à l'échelon pays, si l'on veut atteindre les buts et objectifs de résultats énoncés dans la Déclaration d'Engagement de l'UNGASS.

6.29 Le modèle du Secrétariat a bien servi le programme. Il a aidé le système fragmenté et décentralisé des Nations Unies à réagir face à la nécessité urgente d'une action mondiale en matière de plaidoyer, d'information et de coordination, encore que l'action ait été fondamentalement concentrée au sein du Secrétariat. La rationalisation des fonctions centrales a généré des économies bienvenues dans un système bureaucratique non réputé pour son économie administrative.

6.30 Dans l'ensemble, le Programme ONUSIDA a eu une influence positive sur les ordres du jour des Coparrainants. Le VIH/SIDA a gagné plusieurs places sur l'échelle de leurs priorités. Toutefois, il ne fait pas encore partie des questions centrales des Coparrainants, en ce sens que les ressources humaines et financières consacrées à cette question sont encore très limitées et que l'administration stratégique du programme n'est pas effective avec les rouages actuels du COC.

Direction

6.31 L'ECOSOC a une responsabilité directrice officielle par rapport à l'ONUSIDA. Toutefois, cette fonction consiste en une supervision large, en ce sens qu'elle fait partie des nombreuses responsabilités de direction de l'ECOSOC concernant le système des Nations Unies dans son ensemble. Une année sur deux, le Directeur Exécutif de l'ONUSIDA transmet à l'ECOSOC, au nom du Secrétaire Général des Nations Unies, un bilan actualisé des activités du Programme ; l'ECOSOC fait alors passer une résolution de fonds concernant le combat mondial contre le VIH/SIDA. De fait, le rôle de supervision portant sur les questions de VIH/SIDA a été délégué au CCP. « En sa qualité d'organe directeur, le Conseil sera responsable en dernier ressort de toutes les questions ayant trait à la politique générale et au budget. En outre, il examinera la situation concernant la planification et l'exécution du programme. » (ECOSOC 1994/24)

6.32 Le CCP a été créé pour exercer un rôle d'organe directeur concernant le programme ONUSIDA dans son ensemble. Dans la pratique, ce rôle de supervision s'est limité aux activités du programme incluses dans le budget-plan de travail, plus le Plan stratégique du système des Nations Unies et le Cadre stratégique mondial. Durant les deux premiers exercices biennaux, la direction et le contrôle assumés par le CCP ont de fait couvert seulement les activités du Secrétariat. Avec le BPTI 2000-2001, les activités mondiales et régionales des Coparrainants entreprises au titre du programme de base sont

également passées sous sa supervision.³⁹ La possibilité de contrôle que ceci confère au CCP sur les organismes coparrainants est toutefois plutôt mince, tant que ces derniers ont accès à d'autres sources de financement de leurs activités.⁴⁰ Son influence s'étend fondamentalement au paiement des activités des Coparrainants prévues au titre du Programme. Des parties primordiales du programme, notamment à l'échelon pays où l'action des Coparrainants est censée permettre de traduire les objectifs du programme en résultats concrets, tombent sous le contrôle immédiat du CCP.

6.33 Ceci n'aurait pas posé problème si le CCP avait eu soit les ressources suffisantes pour procurer les services des Coparrainants en bloc, soit les moyens politiques d'influencer l'action des Coparrainants, et notamment par le biais d'autres mécanismes des Nations Unies.⁴¹ Il n'y aurait pas eu de problème non plus si les priorités des Coparrainants avaient coïncidé avec les besoins du programme.⁴² Mais il n'y a rien eu de tout cela : le programme dépendrait des mécanismes de financement des Coparrainants pour l'action à l'échelon pays ; les Organismes Coparrainants étaient des entités souveraines avec leurs propres organes directeurs indépendants ; et les priorités des Coparrainants étaient dictées par des mandats qui n'étaient pas exclusivement centrés sur le VIH/SIDA.

6.34 Comme les membres du CCP étaient également membres des organes directeurs des Organismes Coparrainants, l'idée était qu'ils veilleraient à ce que les autres organes directeurs reflètent les décisions prises par le CCP. Malheureusement la réalité est tout autre. Les représentants des pays membres qui participaient aux conseils des Coparrainants étaient en général des personnes différentes, parfois faisant rapport à des ministères séparés ou venant de services différents au sein d'un même ministère. En outre, il n'était pas systématiquement donné suite aux déclarations des membres, et les positions des gouvernements dépendaient de qui participait.

6.35 Les donateurs admettent volontiers que leurs propres politiques sur ce qui a trait au système des Nations Unies ne sont pas suffisamment intégrées, qu'en particulier ils n'ont pas de stratégies unifiées concernant les Nations Unies qui orienteraient leur participation aux divers conseils. En conséquence, le lien directeur entre le programme ONUSIDA et les conseils des Coparrainants est faible. Le CCP n'a aucune autorité réelle au-delà de son envergure morale sur les organisations coparrainantes ou sur leurs conseils.

6.36 L'aptitude du CCP à établir les responsabilités ex-post est par ailleurs entravée par une absence de connaissances techniques concernant le conseil ou par rapport à ses fonctions. L'une des fonctions du COC consiste à examiner les activités de chaque organisme coparrainant en vue de l'apport du soutien approprié aux activités et stratégies du Programme commun, ainsi que de la cohérence/l'unité logique et de la

³⁹ L'inclusion d'un budget supplémentaire/annexe dans le BPTI 2002-2003 ne modifie pas la sphère de contrôle du Conseil.

⁴⁰ Le contrôle sur l'action des Coparrainants est fonction des ressources que le CCP contrôle par rapport aux ressources qui parviennent aux Coparrainants par d'autres canaux. Actuellement, ce ratio est de l'ordre de 1 :3.

⁴¹ L'ONUSIDA n'est pas le seul mécanisme interinstitutions à traiter le sujet du VIH/SIDA. Il y a également le Comité d'Administration sur la Coordination (aujourd'hui Conseil des Chefs Exécutifs) ; le Groupe consultatif interinstitutions sur le SIDA, et le Groupe des Nations Unies pour le Développement.

⁴² Le VIH/SIDA n'étant pas pour les Coparrainants une priorité interne, ceux-ci ne risquaient pas trop de compromettre leur réputation en ne faisant pas un travail approfondi à l'appui du Programme ONUSIDA.

coordination de ces activités et stratégies ; une forme d'autorégulation qui laisse le CCP sans aucune indépendance d'appréciation.

6.37 Selon les participants au CCP, l'ordre du jour des réunions du CCP est trop chargé, et trop compressé, ce qui laisse peu de temps pour le débat de fonds et invite à « partir dans tous les sens ». Un certain nombre de donateurs regrettent qu'il n'y ait pas beaucoup de temps pour le dialogue sur l'orientation et les priorités ainsi que sur les questions percutantes. Les membres et le personnel du Secrétariat de l'ONUSIDA s'accordent pour dire que le conseil doit se dérouler d'une façon plus méthodique pour être plus utile. Ceci s'applique aussi à la nature consensuelle des processus décisionnels qui enterrent les choix difficiles devant être faits. Le consensus final est souvent médiocre comme dans le cas du débat sur la définition des priorités de l'ONUSIDA dans le domaine de la prévention et des soins. Le mode actuel de supervision est jugé insuffisant pour gérer la riposte à une épidémie en constante évolution. La situation d'urgence mondiale appelle des directives de fonds et institutionnelles dynamiques concernant le programme ONUSIDA plutôt que le style examen plus passif qui est actuellement pratiqué.

Commentaires de conclusion

6.38 Le programme ONUSIDA est entravé par des structures floues de reddition des comptes. Le fait de séparer la responsabilité programmatique de la responsabilité financière crée un décalage entre les attentes et les réalisations des Coparrainants d'un côté, et le Directeur de l'ONUSIDA de l'autre.

6.39 Ce dilemme concernant la responsabilité/la reddition des comptes s'étend à l'échelon pays où le décalage entre les responsabilités nominales et l'autorité réelle inhérente au système du Coordonnateur résident des Nations Unies, ajoute à la confusion à cet égard. La répartition des rôles et des responsabilités, ainsi que les liens, entre le Coordonnateur résident des Nations Unies, le Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH/SIDA et son président, le Groupe de travail technique, le Conseiller de Programme ONUSIDA dans les pays et les représentants des organismes des Nations Unies dans les pays, ont besoin d'être ré-examinés, pas individuellement mais en tant qu'éléments d'un système. Afin d'améliorer la riposte des Nations Unies au VIH/SIDA à l'échelon pays, il faut centrer les efforts sur la clarification et la simplification des rôles et responsabilités, et faire une distinction bien nette entre les tâches administratives, consultatives et opérationnelles.

6.40 Le Conseil de Coordination du Programme de l'ONUSIDA a fourni un appui d'ordre politique essentiel aux activités programmatiques du Secrétariat, mais a manqué de pouvoir pour assumer une supervision plus serrée. Il n'a pas été en mesure d'exercer une forte influence directe sur les programmes des Coparrainants à cause du manque d'obligation redditionnelle réelle et du rôle insuffisant du COC. Toutefois, le travail de plaidoyer effectué avec persévérance par le Secrétariat, associé à l'appui solide du CCP, a aidé à susciter un plus grand engagement politique de la part du leadership des Coparrainants et d'intégrer le VIH/SIDA dans la programmation des Coparrainants.

6.41 L'intégration insuffisante des politiques de la part des pays donateurs a contribué à la confusion du Programme ONUSIDA. La création de ce Programme n'a pas amené les donateurs à ré-examiner leurs politiques vis-à-vis des Coparrainants. Les

attentes liées au partenariat ONUSIDA ont été mal définies, et la communauté internationale n'a pas consacré les ressources suffisantes. Bien qu'éléments du lien crucial entre le CCP et les conseils des Coparrainants, les donateurs et les autres états membres n'ont pas systématiquement donné suite aux débats intervenus dans le cadre de ces conseils. Les gestes politiques en direction des organismes des Nations Unies ne reflétaient pas forcément les préoccupations exprimées aux réunions du CCP. En particulier, les appels à une action plus résolue de la part du Programme ONUSIDA à l'échelon pays n'ont pas donné lieu à un apport de ressources pour les Coparrainants à la mesure de l'enjeu.

6.42 Le Directeur exécutif de l'ONUSIDA, par un travail sans relâche de plaidoyer et la constitution habile de coalitions, a contribué à la construction de passerelles entre le programme et ses Coparrainants. Reste à reproduire à l'échelon pays ce qui s'est fait de bien à cet égard au niveau mondial. Il s'agit là du principal enjeu pour les années à venir, si l'on veut que les fonds promis soient dépensés à bon escient.

7 Commentaires de conclusion – la dynamique de l'épidémie

Démarrage du Programme et attentes

7.1 L'ONUSIDA a été créé en réaction directe aux critiques adressées au Programme mondial de lutte contre le SIDA. Il était conçu pour susciter une riposte nationale à assise plus large et créer le potentiel qui permettrait au système des Nations Unies d'offrir de meilleurs services aux pays. Aucun consensus mondial n'a commandé à la création du Programme et à bien des égards les cinq premières années ont vu le Secrétariat conduire le Programme vers ce consensus ; combat qui a connu une issue positive et déterminante à l'UNGASS.

7.2 Les attentes poussant à la création du programme étaient substantielles et il y a deux façons de voir les choses. L'analyse des lacunes sous GPA a mis en évidence la nécessité d'offrir un meilleur service aux états membres et de bâtir une capacité nationale (voir description au Chapitre 2). D'un autre côté, les attentes étaient reliées au désir d'exploiter le potentiel de valeur ajoutée du rôle et des fonctions du système des Nations Unies, dans le domaine de la coopération pour le développement. Ceci a conduit à une concentration de l'attention du programme ONUSIDA sur trois domaines : plaidoyer pour susciter une plus grande prise de conscience et un plus grand engagement; information pour développer les capacités et les connaissances ; coordination et meilleure utilisation des ressources. L'équipe d'évaluation a repris ces domaines opérationnels pour structurer son évaluation, et les conclusions sont résumées ici et reliées aux objectifs ECOSOC.

Le plaidoyer de l'ONUSIDA a créé une base mondiale solide

7.3 Les cinq premières années ont vu une équipe de personnes talentueuses et engagées créer un Programme commun des Nations Unies unique en son genre, qui s'est établi en tant que leader de la lutte contre le VIH/SIDA et pôle de connaissances sur cette maladie. Du fait d'une action de persuasion soigneusement menée et des pressions exercées, cette période s'est achevée sur la démonstration manifeste d'un engagement mondial : au niveau politique, avec les déclarations pour une implication au plus haut niveau (leadership) produites à l'UNGASS ; et au niveau bureaucratique, avec la signature du Plan stratégique du système des Nations Unies par 29 organismes

des Nations Unies. Ces actes établissaient ce qui n'avait jamais existé avant la formation du Programme : un mandat mondial clair avec des objectifs pouvant servir d'outil de reddition de comptes au niveau des leaders internationaux.

7.4 Les travaux devant conduire à la réalisation de l'objectif ECOSOC d'assurer au niveau mondial la direction du combat à mener contre l'épidémie ont porté leurs fruits. Une grande diversité de parties prenantes trouvent un leadership en l'ONUSIDA. La performance personnelle du Directeur exécutif, la réaction des organismes de développement à la stratégie mondiale et l'adhésion des leaders politiques et du monde des affaires après l'UNGASS, sont autant d'éléments qui étayent ce jugement. Quant à l'objectif d'obtenir et de faciliter un consensus mondial sur les politiques et les programmes, les travaux réalisés pour l'atteindre ont été en partie réussis/fructueux. Le plaidoyer concernant la nécessité de renforcer et d'intensifier la riposte a été efficace. Le cadre stratégique mondial est largement accepté en dehors des organismes des Nations Unies. Mais il faut travailler davantage pour clarifier le sens opérationnel de la riposte élargie, eu égard à la gestion de questions telles que la TME et le TAR, et adopter les travaux sur les questions sensibles telles que les HSH et les CDI.

7.5 L'action politique a abouti à des engagements financiers fermes, bien qu'à court terme en majorité, de la part des donateurs de l'OCDE, pour soutenir des activités VIH/SIDA et pour contribuer au Fonds mondial pour la lutte contre le SIDA, la Tuberculose et le Paludisme. Les engagements ont augmenté de façon substantielle (se multipliant par sept peut-être sur la période), et la dépense par personne infectée a désormais une chance d'augmenter, et ce pour la première fois depuis les années 1980.

7.6 L'action de persuasion (plaidoyer) menée par l'ONUSIDA a été novatrice, souple et adaptative. Des partenariats d'un genre nouveau se sont formés, l'apprentissage horizontal s'est développé pour devenir un outil puissant et divers groupes tels que les PVS, les ONG et les hommes d'affaires sont entrés dans le processus. Un travail réussi de récapitulation et de présentation des données épidémiologiques relatives à l'épidémie est venu étayer un exposé solide sur l'ampleur de l'épidémie et la menace qu'elle constitue pour le développement.

7.7 Le domaine opérationnel du plaidoyer a été un point fort du programme. Dans le contexte des objectifs ECOSOC « favoriser une large mobilisation politique et sociale ... ; et plaider en faveur d'une plus grande volonté politique aux niveaux mondial et national, notamment grâce à la mobilisation et à l'attribution de ressources suffisantes en faveur de la lutte contre le VIH/SIDA », l'équipe d'évaluation considère que les travaux ont été en grande partie réussis/fructueux au niveau mondial et en partie réussis/fructueux à l'échelon pays. Les deux objectifs renvoient à des actions qui ne sont pas limitées dans le temps et qui resteront un domaine de travail primordial de l'ONUSIDA. Les preuves issues des études dans les pays démontrent que si le plaidoyer au niveau mondial a eu une influence positive marquée sur les politiques nationales, il reste encore beaucoup à faire pour influencer les chefs de l'opinion au niveau multisectoriel. De même, les engagements de ressources récents au niveau mondial doivent être maintenus, les contributions au titre du FMSTP doivent être considérées comme additionnelles, et il est nécessaire de veiller à ce que des ressources nationales soient engagées en suffisance à l'échelon pays ; tout ceci renvoie à des rôles clés que l'ONUSIDA peut assumer en continu.

L'appui technique et informatif a de l'influence

7.8 La Collection sur les Meilleures Pratiques dans le domaine de la lutte contre le VIH/SIDA est très prisée, et sa renommée est grande à travers le monde. Si bon que soit le matériel, il n'est pas disponible dans beaucoup de langues et la logistique de la distribution entrave la diffusion. Les utilisateurs préféreraient davantage de textes qui traiteraient la question de la riposte sous l'angle « comment faire pour », de façon à soutenir les travaux d'intensification. Le programme n'a pas encore résolu la question de la compréhension et de la diffusion des moyens de susciter le changement de comportement et de développer l'effectivité de la mise en œuvre. Il s'agit là d'un domaine de travail primordial dans l'avenir.

7.9 Il est reproché à l'appui technique direct aux pays d'être moins accessible qu'à l'époque de GPA. Le travail de développement des potentiels de riposte est très orienté « projet », et le fait est qu'il est difficile à étendre à un public plus large. L'appui à la planification stratégique est plus visible que lorsqu'il s'agit de l'aide à la mise en œuvre pays. Comme un tel volume de mise en œuvre dépend du savoir-faire et des ressources des organisations communautaires, une analyse claire à l'échelon pays s'impose pour comprendre comment l'ONUSIDA peut apporter son soutien. Il s'agira là d'une priorité suprême, à mesure que les fonds récemment promis seront mis à disposition pour développer l'envergure de la riposte.

7.10 Deux objectifs ECOSOC ont trait globalement à ce secteur opérationnel : « renforcer la capacité de suivre les tendances et veiller à ce que des politiques et stratégies appropriées et efficaces soient mises en œuvre à l'échelon pays ; et rendre les gouvernements mieux à même d'élaborer des stratégies nationales globales et de mettre en œuvre des actions efficaces de lutte contre le VIH/SIDA ». Les deux objectifs sont considérés comme partiellement atteints. Du bon travail a été fait pour l'élaboration de stratégies nationales et l'organisation de la collecte de données afin d'établir des statistiques relatives à la prévalence, mais le problème de la compréhension des moyens de susciter un changement de comportement n'est pas résolu, point faible déjà constaté dans l'évaluation de 1992 sur GPA. Des anciens plans à moyen termes lancés par GPA, on est passé aux stratégies nationales. Elles constituent aujourd'hui une base sur laquelle fonder une action multisectorielle, mais les pays ne trouvent pas que ce soit tâche facile de gérer la mise en œuvre dans l'ensemble des secteurs, et les propres efforts des Coparrainants en matière de planification conjointe ne parviennent pas encore vraiment à démontrer la valeur ajoutée (le plus) apportée par les organismes des Nations Unies aux côtés des donateurs de l'OCDE.

Avancer davantage les travaux sur l'appui à la coordination

7.11 L'ONUSIDA a contribué à la mise en place d'une nouvelle façon de travailler à l'échelon pays pour les organisations des Nations Unies. Il est reconnu que les Groupes Thématiques des Nations Unies sur le VIH/SIDA ont joué un rôle clé en offrant un cadre commun pour l'échange d'informations et la planification d'une action conjointe. En introduisant le concept d'élargissement ; d'ouverture aux pouvoirs publics, aux donateurs, à la société civile, aux PVS et au secteur privé, l'idée de forum partenarial a pris de la consistance.

7.12 Les Groupes Thématiques ont constitué un mécanisme influent au moyen duquel l'ONUSIDA a été en mesure d'aider un grand nombre de pays à préparer des

plans stratégiques multisectoriels. Mais la mise en œuvre de ces plans a finalement représenté un défi bien plus difficile à relever, domaine où les Coparrainants n'ont pour la plupart pas réussi à créer un rôle clair, contrairement à la contribution directe et influente des donateurs de l'OCDE et de la Banque mondiale, qui apportent un financement majeur.

7.13 En vertu des dispositions de l'ONUSIDA concernant la direction et l'administration, les Coparrainants collectent leurs propres ressources financières pour les programmes à l'échelon pays. Ces programmes sont approuvés par les propres conseils des Coparrainants et n'entrent pas dans le cadre de la direction du Conseil de Coordination du Programme de l'ONUSIDA. Les Coparrainants préparent un plan de travail intégré à l'échelon pays, mais ces plans ne reflètent pas l'analyse qui peut avoir été faite du plus que les organismes des Nations Unies sont chacun en mesure d'apporter, aux côtés des donateurs, des ONG et du secteur privé ; ils ressemblent plutôt à un assemblage d'activités dicté/inspiré par l'offre plutôt qu'une réaction à la demande nationale. Les dispositifs à l'échelon pays étaient dépendants de la réforme des Nations Unies, et les changements désirés ont été longs à obtenir, comme on le constate dans les examens indépendants réalisés au niveau de l'UNDAF et du système du Coordonnateur résident.

7.14 Les conclusions concernant ce troisième secteur fonctionnel, celui de la coordination et de l'utilisation à meilleur escient des ressources, sont donc mitigées. Les activités de coordination du Secrétariat à l'échelle mondiale ont été efficaces et ont contribué à la réalisation d'un consensus concernant les politiques et la programmation. A l'échelon pays la situation est plus compliquée. Les points forts sont le CPP et le bureau de pays de l'ONUSIDA, l'appui technique concernant la stratégie nationale, le plaidoyer pour susciter l'engagement politique et en matière de ressources, l'information et une contribution concernant le développement de la capacité, la facilitation de la participation de la société civile et des PVS. Les points faibles : les ressources limitées des Coparrainants comparées à celles des autres donateurs, l'avancement médiocre des travaux de réforme des Nations Unies comme reflété dans l'UNDAF et le Plan de travail Intégré, et l'absence de cheminements réels vers la planification conjointe. Les Groupes Thématiques sont à cheval entre les points forts et les points faibles. Ils ont ouvert le débat à des sections larges de la société, et constituent un cadre unique pour l'échange d'information et de points de vue. Mais ils manquent d'objectifs clairs, n'ont pas de moyens pour suivre leurs résultats, ne sont pas systématiquement considérés comme des espaces de réalisations fondamentales par les Coparrainants et ont un système de reddition des comptes flou. L'optique future de l'ONUSIDA à l'échelon pays doit prévoir de définir des rôles permettant de tirer parti des points forts et de trouver les moyens de vaincre les points faibles.

7.15 Les lacunes à l'échelon pays sont soulignées eu égard à deux attentes clés exprimées avant la création de l'ONUSIDA : « que le Programme commun réduise le double emploi et assure la cohérence/l'unité logique de l'action entre les organisations du système des Nations Unies, en ce qui concerne les questions d'ordre stratégique, politique et technique ; et fournisse aux gouvernements un aperçu plus clair, plus complet, du soutien financier et technique à leur disposition au sein des organisations des Nations Unies ». (Voir Chapitre 2). Ces attentes ne sont pas encore satisfaites. L'équipe d'évaluation considère que le problème du double d'emploi est en cours de résolution, et que la cohésion/cohérence entre les organisations des Nations Unies s'est grandement améliorée. Pourtant l'approche actuelle de négociation n'est pas efficace. Il

faut encore parvenir à une plus grande cohésion, par une meilleure intégration avec l'action élargie à direction nationale à l'échelon pays. Très peu de pas ont été faits sur la voie menant à l'offre d'un aperçu plus clair du soutien disponible au sein des Nations Unies. Les mécanismes qui existent, le Budget-plan de travail intégré et le Cadre d'aide au développement des Nations Unies, sont considérés comme manquant d'optique stratégique et ne répondent pas beaucoup aux besoins des pays. L'information financière est opaque et très difficile d'accès, à quelques exceptions près dans les pays qui participent au Programme plurinational de lutte contre le SIDA (PPS).

La nature dynamique de la pandémie crée des créneaux d'activité nouveaux

7.16 L'un des plus grands défis auquel le Programme commun a été confronté réside dans la nature et le contexte constamment évolutifs de la pandémie. La hausse rapide et incessante de la prévalence, l'émergence d'une épidémie liée à la CDI en Europe orientale, et l'épidémiologie complexe en Inde, sont autant de problèmes auxquels le programme a réagi. Sans oublier les traitements pour la prévention de la transmission mère-enfant, et l'accès aux médicaments, la qualité des médicaments et le prix des médicaments.

7.17 Cette situation est appelée à continuer. La disponibilité et le prix des médicaments restent un enjeu sur le plan politique et des ressources, pour les pays, et ces prochaines années verront arriver les premiers résultats des essais vaccinaux à grande échelle. Dans l'intervalle, avec la prolifération des programmes de traitement, un problème préoccupant de pharmaco-résistance apparaît, qui influera sur la pratique clinique et la politique nationale.

7.18 Le créneau d'action émergent de ces changements renvoie au potentiel dont les pays sont dotés pour offrir des programmes de prise en charge globale. La preuve est établie de l'utilisation plus probable des services de conseil et de test volontaires et confidentiels (CTV) lorsqu'il est possible de bénéficier d'un traitement. Le développement du CTV serait une avancée majeure sur la voie de la maîtrise de l'épidémie. Mais il nécessite un travail substantiel d'intensification à l'échelon pays. Actuellement, le Programme commun n'est pas bien placé pour soutenir un tel changement. Le processus d'intensification doit s'appuyer sur une analyse de l'efficacité et de l'efficience. Rares sont les pays à avoir déjà développé la capacité nécessaire.

7.19 La nécessité d'une cohésion technique entre les Coparrainants se fera sentir encore davantage à mesure que se développeront les options sur le plan des traitements et de la vaccination. Ceci fera peser des exigences supplémentaires sur le travail du COC, et le CCP aura davantage à se montrer décisif et à donner une orientation ferme. Le rôle du Secrétariat consistera toujours à assurer le leadership, à conseiller sur les politiques, à combler les lacunes là où il y en a, et à transmettre aux Coparrainants lorsque ceux-ci ont la capacité d'action nécessaire. Autre rôle pour le Secrétariat dans le cadre de l'élargissement : faire office de centrale de connaissances, en transmettant l'information nécessaire pour soutenir le développement de l'envergure des ripostes. Intensifier la riposte implique l'idée d'accroître l'impact avec efficience. Ce n'est pas la même chose qu'élargir la riposte, mais ça y est étroitement lié. (Voir le glossaire à l'Annexe 1).

7.20 Deux réalisations mondiales entrent dans le cadre de ce rôle en évolution. L'UNGASS et le plan stratégique du système des Nations Unies ont défini des objectifs et objectifs de résultats. Ils créent un cadre pour la reddition de compte/la responsabilité ; et l'un des rôles du Secrétariat consistera à veiller au bon respect des

processus s'y rattachant. C'est à l'échelon pays que ce rôle prendra toute sa valeur. Tirant parti de la dynamique créée par l'engagement mondial, l'ONUSIDA peut transformer l'actuel Country Implementation readiness profile en descriptif des réalisations avec des indicateurs chiffrés permettant de mesurer les progrès faits sur la voie de l'élargissement de la riposte, si la riposte élargie est définie en des termes objectivement mesurables.

7.21 D'autres changements au niveau du financement et de la gestion de l'aide au développement peuvent également être exploités pour dynamiser la programmation à l'échelon pays. Le Fonds mondial est à la fois une opportunité et un défi. Une opportunité : la complémentarité des fonds et l'incitation des pays à travailler dans le cadre de mécanismes consultatifs. Le Secrétariat de l'ONUSIDA va devoir veiller attentivement à ce que les fonds viennent authentiquement en complément de l'aide publique au développement (APD).

7.22 Les données d'expérience issues de la première série de candidatures/demandes montrent que le fonds a stimulé le travail concerté entre les organismes œuvrant dans le domaine du VIH/SIDA.⁴³ Dans de nombreux pays, un forum partenarial ou Groupe thématique élargi a naturellement débouché sur la création du MCP. Ailleurs, le MCP a été créé là où les projets d'élargissement du Groupe thématique étaient bloqués par les réticences à propos du travail aux côtés de la société civile ou du secteur privé. Vu que les organismes des Nations Unies ne peuvent pas adresser de candidatures directes au fonds, alors qu'ils ont un rôle potentiel à jouer à l'appui de la mise en œuvre, il y a là une chance d'analyser de façon constructive le rôle que peuvent assumer les Nations Unies à l'échelon pays. Le problème qui se pose est le suivant : comme le MCP a accès aux fonds, ce qui n'est pas le cas du Groupe thématique élargi ou du forum partenarial, cette nouvelle entité va se développer au détriment des structures existantes, ou va diluer l'attention accordée au VIH/SIDA et recentrer les énergies sur une riposte plus étroite du secteur de la santé. Le manque d'attention accordée à cet aspect lors de la conception du fonds discrédite ses architectes et constitue une négligence/omission grave. C'est tout à l'honneur du Secrétariat et des Coparrainants d'avoir pu apporter un soutien à la création de ce fonds.

7.23 Les preuves issues des missions dans les pays portent à croire qu'il y a des possibilités de développer des liens plus étroits avec d'autres initiatives. Deux créations marquantes : les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) et les approches et programmes sectoriels (SWAP). Les CSLP sont importants à plusieurs égards. Ils représentent une initiative parallèle visant à changer la nature de la contribution des groupes de la société. L'expérience montre que les gouvernements ont tendance à prendre la participation pour de la consultation, orientée vers le processus de planification plutôt que sur la mise en œuvre.⁴⁴ Ceci n'est pas valable pour le VIH/SIDA, car l'essentiel de la prévention, des soins et de l'appui à l'intention de la population générale, est mis en œuvre par les communautés et les ONG. Les initiatives qui présentent la participation comme un moyen d'apporter un plus aux efforts de réduction de la pauvreté ont un rôle à jouer pour soutenir les activités de lutte contre le VIH/SIDA. Des preuves existent, démontrant que le processus des CSLP a contribué à

⁴³ Les demandes de fonds doivent passer par un mécanisme de coordination pays (MCP), à représentation large impliquant les gouvernements, les ONG, la société civile, les organismes multilatéraux et bilatéraux, et le secteur privé.

⁴⁴ Voir, par exemple, ODI (2002) PRSP Monitoring and Synthesis Project, Synthesis Note 3, Assessing Participation in PRSPs in sub-Saharan Africa, Londres

relier les questions de participation et de direction, aux éléments rattachés à la transparence et à la reddition de comptes au niveau des gouvernements et à l'accroissement de l'attention portée au centrage des ressources.

7.24 Les approches et programmes sectoriels offrent une possibilité d'élargissement du dialogue avec le secteur privé. Les initiatives privées représentent une source importante de prestations de soins de santé dans de nombreux pays, et pourtant elles ne sont pas encore bien représentées dans la riposte au VIH/SIDA. Le fait d'accorder une attention plus resserrée aux SWAP donnerait l'occasion d'influer sur le lien entre les gouvernements et le secteur privé.

7.25 Pour finir, les programmes conjoints continuent de correspondre à une aspiration des dirigeants mondiaux. Les initiatives telles que le CCA/UNDAF ou le Cadre de Développement Intégré vont dans le sens d'une riposte de pays. L'ONUSIDA représente l'un des meilleurs efforts – et des plus réussis – faits par les Nations Unies en matière de programme conjoint. Pourtant à l'échelon pays, l'expression concrète au moyen des Plans de Travail intégrés est loin de refléter ces idéaux. Cette évaluation offre la possibilité aux Nations Unies de mettre en marche une dynamique/optique nouvelle, en s'appuyant sur le rôle représentatif et diplomatique du Coordonnateur résident et sur les services techniques des différentes organisations.

8 Recommandations

8.1 Le chapitre précédent a fait le point sur les réalisations de l'ONUSIDA, au regard des objectifs fixés par l'ECOSOC, des secteurs opérationnels et des attentes. Les recommandations tablent sur les points forts du programme, et l'idée est de déterminer comment le programme doit évoluer pour relever les défis liés aux changements du contexte mondial.

8.2 De l'avis de l'équipe d'évaluation, deux changements majeurs, qui se sont opérés en grande partie suite au travail du programme, ont un rapport fondamental avec les activités futures et la façon dont le programme est organisé. Premièrement : l'élargissement au niveau des ressources engagées par le biais des contributions au Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la Tuberculose et le Paludisme, des plans des organisations des Nations Unies pour élargir leurs programmes, et sous forme d'actions directes de la part des donateurs de l'OCDE, des fondations caritatives et des entités commerciales. Cet élargissement signifie que dans les années à venir, une proportion encore plus forte des sommes consacrées à la lutte contre le VIH/SIDA sera acheminée directement aux gouvernements par des canaux autres que ceux des Coparrainants actuels.

8.3 Deuxièmement, le plaidoyer mondial du programme a abouti à une diversification substantielle quant aux personnes et aux organisations mobilisées pour lutter contre la pandémie, et cette tendance semble vouloir se maintenir. Ces deux changements impliquent un travail colossal à l'échelon pays pour passer de la planification à la mise en œuvre. Des ressources humaines et financières seront mises à la disposition des pays pour les aider à intensifier leur riposte au moyen de programmes conduits par les gouvernements. Quel sera alors le rôle de l'ONUSIDA ?

8.4 Les recommandations traitent cette question de la façon suivante. D'abord, il y a présentation d'une optique pour la prochaine phase de l'ONUSIDA, avec des recommandations concernant ses buts, ses rôles et son lien avec d'autres fonds et

programmes. Les autres recommandations sont réparties en trois groupes, et concernent les niveaux mondial, régional et national. Des renvois sont faits pour appuyer les arguments présentés dans le texte principal, par n° de paragraphe. Toutes les recommandations s'adressent au CCP. Lorsque une recommandation s'adresse à d'autres parties prenantes, l'indication en est donnée dans le texte.

ONUSIDA – optique stratégique

8.5 Les preuves rassemblées à l'occasion de cette évaluation montrent que la création de l'ONUSIDA a été très bénéfique, pour ce qui est de susciter une prise de conscience et un engagement au niveau politique, de renforcer les capacités et d'harmoniser les politiques et les stratégies, à l'échelon tant mondial que pays. Le plus de l'ONUSIDA a résidé dans l'aptitude des Nations Unies à rassembler divers groupes, à offrir des services de coordination de base, à garantir l'expertise de spécialistes et à assurer une présence presque universelle à l'échelon pays. Le plus a été moins évident dans les domaines du renforcement des potentiels et de l'appui à la mise en œuvre. Les premières années du programme sont marquées par une sorte de gestion effrénée des problèmes internes pour obtenir l'adhésion totale parmi les Coparrainants, et par le fait d'assumer l'image de véhicule de la réforme des Nations Unies. Ceci a conduit à des malentendus concernant le rôle de coordination du programme. Était-ce « des Nations Unies » ou « par les Nations Unies » ? Le fait d'avoir recherché et réalisé l'harmonisation interne des politiques et des programmes des Nations Unies doit normalement avoir permis d'évacuer tout doute à propos de ce rôle.

8.6 La prochaine phase de l'ONUSIDA a besoin de voir le programme poursuivre sa mission actuelle en faveur d'un élargissement de la riposte, mais en mettant l'accent sur la conduite de l'action et sur l'offre d'un service de coordination qui dépasse le cadre des organisations des Nations Unies pour s'adresser à l'ensemble des parties prenantes, avec des qualités différentes aux niveaux mondial, régional et pays. L'équipe d'évaluation expose sa façon de voir ces fonctions au Tableau 2.

Tableau 2 Fonctions de l'ONUSIDA

Niveau	Fonctions
Mondial	<ul style="list-style-type: none">- poursuite du plaidoyer pour obtenir des engagements sur le plan des ressources et politique- services d'information à l'appui de l'élaboration des politiques et du suivi des retombées du VIH/SIDA sur le développement économique et social- harmonisation des rôles et des ressources des organismes du système des Nations Unies, sous la conduite du Secrétariat de l'ONUSIDA- services de coordination pour toutes les parties prenantes au service de la riposte au VIH/SIDA
Régional	<ul style="list-style-type: none">- travail par le biais des structures régionales existantes- Politique et appui aux pays pour traiter les questions transfrontalières et transnationales- Renforcement des capacités et apprentissage horizontal

Pays	<ul style="list-style-type: none"> - plaider en mettant tout particulièrement l'accent sur l'engagement politique et de ressources ; l'inclusion des femmes et des groupes marginalisés ; le développement des partenariats ; et l'apprentissage horizontal - évaluation des besoins, et offre de l'assistance technique - appui aux stratégies, politiques et législation nationales pour promouvoir un élargissement de la riposte - soutien en matière d'évaluations et d'analyses à l'appui de la riposte élargie - appui programmatique pour aider à intégrer et à intensifier les approches VIH/SIDA aux niveaux décentralisés de l'état et national - offre de normes et de critères, et d'un lien technique entre les gouvernements et la communauté internationale
-------------	---

8.7 **Recommandation 1** Les objectifs actuels de l'ECOSOC doivent être remplacés par un but unique, assorti de rôles précis. Il incombera à l'ECOSOC de le déterminer, mais l'énoncé suivant est proposé :

<p>But de l'ONUSIDA Œuvrer pour l'adoption d'une riposte élargie adaptée à la gravité de l'épidémie dans chacun des états membres ; par l'offre sous conduite nationale de services suffisants et satisfaisants afin de contribuer à la réduction du risque, de la vulnérabilité et de l'impact de la maladie</p>	<p>Catégories d'indicateurs</p> <ul style="list-style-type: none"> • prévalence et incidence du VIH • changement de perception au sein de la société • changement de comportement au sein de la population • effectivité du traitement, des soins et de l'appui, et degré de satisfaction des bénéficiaires • volume et allocation des ressources
---	---

8.8 L'approche actuelle de définition des rôles du programme, lesquels découlent des objectifs ECOSOC initiaux, ne fait pas de distinction Coparrainants/Secrétariat, et ne donne pas d'orientation claire. (para 3.1)

8.9 **Recommandation 2** Il faut redéfinir les rôles du programme, avec une distribution précise des responsabilités. Tous les rôles doivent être assortis de fonctions avec des indicateurs et objectifs de résultat objectivement vérifiables. Cette recommandation s'adresse au CCP. Les énoncés suivants sont proposés. Recommandation en découlant : dans un nouveau Mémoire d'Accord, que les Coparrainants spécifient des objectifs de résultats pour leur contribution à ces rôles.

Rôles de l'ONUSIDA proposés :	Responsabilité
Assumer la conduite au niveau mondial de la riposte à l'épidémie	Secrétariat
Assurer un service de coordination pour l'ensemble des parties prenantes	Secrétariat
Plaider pour un engagement politique accru aux niveaux mondial et pays, notamment la mobilisation et l'attribution des ressources suffisantes	Secrétariat et Coparrainants
Contribuer à la réalisation d'un consensus mondial sur les approches politiques et programmatique	Secrétariat et Coparrainants

Favoriser une mobilisation sociale et politique large, pour prévenir les nouveaux cas et riposter au VIH/SIDA	Secrétariat et Coparrainants
Renforcer les capacités des gouvernements nationaux d'élaborer, de mettre en œuvre et d'évaluer des programmes complets et efficaces de traitement, de soins et d'appui, afin de maîtriser l'épidémie et d'offrir de meilleures perspectives aux communautés	Tous les Coparrainants

Lien avec le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la Tuberculose et le Paludisme

8.10 L'UNGASS et la création du Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la Tuberculose et le Paludisme ont changé l'environnement dans lequel l'ONUSIDA opère. Le Secrétariat de l'ONUSIDA joue un rôle crucial dans la prestation de services d'appui au Fonds mondial et ceci doit continuer. Malgré l'implication étroite des donateurs et d'autres parties intéressées qui connaissent bien le travail de l'ONUSIDA, il n'existe aucun protocole d'accord concernant le lien professionnel à l'échelon pays. Il s'agit là d'un exemple regrettable de mauvaise coordination dans le cadre de la conception d'une initiative qui accroît potentiellement les frais de transaction des gouvernements nationaux avec un autre mécanisme nouveau. (para 7.21)

8.11 L'expérience dans le cadre du PPS montre que les pays sont confrontés à un problème de mise en œuvre des fonds disponibles. L'appui à l'échelon pays : voilà où peut le mieux se situer la contribution de l'ONUSIDA au Fonds mondial, dans le cadre d'une certaine forme de partenariat.⁴⁵

8.12 Recommandation 3 que l'ONUSIDA, travaillant à l'échelon pays par le biais des Groupes Thématiques, soutienne le Fonds mondial par un certain nombre de moyens pratiques : suivre les tendances de la riposte nationale et donner des avis sur la façon de concevoir les demandes à adresser au Fonds, pour qu'elles soient en conformité avec l'élargissement de la riposte et alignées sur la stratégie nationale ; donner des avis sur la façon de faire en sorte que les dépenses au titre du Fonds soutiennent le processus d'intensification ; promouvoir les enseignements issus de l'expérience des Groupes Thématiques élargis, en favorisant la co-participation des parties recevables, à la fois au Groupe thématique élargi et au MCP ; vérifier que les fonds mis à disposition par le biais du Fonds mondial viennent en complément des autres ressources financières engagées au niveau national et international ; et offrir un guidage et un soutien technique pour le suivi et l'évaluation des programmes financés sur le Fonds mondial.

Réforme des Nations Unies

8.13 Des enseignements simples mais solides ont été tirés concernant les éléments de l'activité de l'ONUSIDA à l'échelon pays, qui sont reliés au processus de réforme des Nations Unies : que la chaîne des responsabilités/reddition des comptes allant du CPP en passant par le Président du Groupe thématique pour arriver au Coordonnateur résident est problématique, avec des rapports de travail difficiles et des pouvoirs mal délimités pour certains CPP ; que les instructions administratives pour travailler ensemble constituent un mécanisme médiocre face aux histoires de territorialité

⁴⁵ au moment de la rédaction du présent document, le Secrétariat de l'ONUSIDA étudie une proposition de partenariat à adresser au Fonds mondial.

institutionnelle et de grade hiérarchique ;⁴⁶ que la présence du CPP est considérée par le plus grand nombre comme le facteur déterminant de réussite pour les Groupes Thématiques des Nations Unies sur le VIH/SIDA, en comparaison des groupes travaillant sur d'autres sujets ; que le comportement institutionnel entre organisations est apparemment très positif face à des facteurs de motivation clairs, tels que l'accès à des fonds (par ex : PAF, Turner Bequest) ; que les parties prenantes au niveau national reconnaissent la valeur du bureau de pays de l'ONUSIDA en tant qu'unique point de contact dans le cadre d'une présence des Nations Unies par ailleurs impénétrable à force de complexité; que les Plans de travail intégrés des Nations Unies sont bloqués au milieu de cycles de programmation interne non synchronisés, et des règlements propres à chaque organisation complexes, relatifs au budget et aux dépenses ; et que les personnalités sont encore souvent la clé du succès. Les choses marchent mieux lorsqu'il y a des objectifs clairs, des responsabilités individuelles, et des objectifs de résultats mesurables. (para 4.74, 4.79, 6.19, 6.39).

8.14 **Recommandation 4** Que le Secrétaire Général et le Groupe des Nations Unies pour le Développement prennent acte de l'expérience de l'ONUSIDA et contribuent à des réformes consistant à : indiquer des lignes hiérarchiques claires et visibles assorties d'objectifs et d'indicateurs mesurables ; créer des incitations financières et au niveau des personnels pour que les organisations programment conjointement ; et transformer la responsabilité de l'équipe pays en service guidé par la demande afin de répondre aux besoins des parties prenantes au niveau national.⁴⁷

Niveau mondial

Direction au niveau mondial

8.15 Le cadre existant de direction de l'ONUSIDA, centrée sur le Conseil de Coordination du Programme, a contribué à façonner et à consolider le programme ONUSIDA tout au long de ses années formatrices. Ces années ont vu beaucoup de succès, tels que le BPTI, le Plan stratégique du système des Nations Unies et le Cadre stratégique mondial. Toutefois, cette focalisation étroite, classique, sur le système des Nations Unies est peut-être inutilement restrictive et limite les chances de réaliser le plein potentiel du système des Nations Unies pour ce qui est de canaliser les énergies mondiales et de susciter la forte intensification de la riposte indispensable si l'on veut relever les défis présents et futurs rattachés à l'épidémie de VIH/SIDA.⁴⁸ Si le système de direction actuel est axé sur le programme ONUSIDA et donc la contribution du système des Nations Unies à la riposte élargie, toutefois il y a un besoin grandissant de centrer l'attention plus nettement sur la portée et la qualité de la riposte élargie en tant que telle.

⁴⁶ Environ 60% des CPP ne sont pas encore membre de l'équipe pays des Nations Unies, et l'importance exagérée conférée au grade empêche que le CPP soit accepté en tant que principal point de contact pour tous les aspects relatifs à la riposte des Nations Unies au VIH/SIDA à l'échelon pays

⁴⁷ un document de réforme produit par le Secrétaire Général des Nations Unies après la rédaction de la première version du présent rapport contient des propositions pour que les institutions du système des Nations Unies mettent en commun leurs ressources et entreprennent une programmation conjointe, et intègrent la planification, la budgétisation et la mobilisation des ressources (Réf A/57/387)

⁴⁸ la conjoncture, décrite plus complètement dans le texte, est la suivante (mais ne se limite pas à cela) : les situations d'urgence que crée l'épidémie de VIH/SIDA, en particulier en Afrique australe, les exigences particulières du développement de la riposte, la disponibilité accrue des ressources, les besoins importants en ressources financières et humaines non satisfaits, la multiplication des acteurs, et la disponibilité d'options thérapeutiques.

8.16 L'Annexe 7 présente un scénario avec certaines propositions radicales concernant une nouvelle structure directrice pour l'ONUSIDA, s'articulant autour d'un rôle plus large de coordination de la riposte élargie en dehors comme à l'intérieur du système des Nations Unies. Ce scénario présente l'optique de l'équipe d'évaluation concernant la direction du programme, qui est dans le droit fil des recommandations déjà formulées, et doit être considéré comme une progression logique pour l'action des Nations Unies contre le VIH/SIDA, à la suite d'abord de GPA, puis de la première phase de l'ONUSIDA. Il y a un besoin de réforme, mais il ne s'agit pas non plus de retarder la lutte contre le VIH/SIDA en sombrant dans une longue période d'incertitude et de repli sur soi-même. La prochaine recommandation rejoint donc les recommandations d'ordre fonctionnel/opérationnel qui suivent.

8.17 Recommandation 5 Que le CCP étudie et adopte un modèle élargi de direction, en s'appuyant sur le scénario présenté à l'Annexe 7, de sorte que l'ensemble des acteurs s'appliquent à jouer à fond la carte de la complémentarité de leurs actions à l'appui de la riposte mondiale élargie. Il importe par-dessus tout, au niveau mondial, de remplacer le COC par un Conseil de Gestion avec une représentation plus large que celle des Coparrainants actuels. Le CCP est invité à mettre en œuvre un processus rapide, semblable à la création du Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la Tuberculose et le Paludisme, de façon à effectuer le changement sur une courte période.

8.18 Les autres recommandations concernant les questions de direction valent à la fois pour la structure actuelle et pour le changement proposé.

Mémorandum d'Accord

8.19 Les engagements pris par, et les liens entre, les Coparrainants et le Secrétariat sont exposés dans le Mémorandum d'Accord entre les parties. Le texte existant ne présente pas de façon bien distincte les rôles respectifs des parties, et ne précise pas la contribution que les Coparrainants apportent. Ceci limite l'aptitude du CCP à demander des comptes aux Coparrainants et au Secrétariat, et aggrave les divisions entre les Coparrainants. (para 3.8)

8.20 Recommandation 6 Un nouveau Mémorandum d'Accord doit être établi pour l'ensemble des Coparrainants. Il doit énoncer clairement le but et les rôles de l'ONUSIDA (sujet des Recommandations 1 et 2); il doit préciser les obligations de chaque coparrainant; les obligations du Secrétariat; et définir des objectifs et des indicateurs pour le Secrétariat et chaque coparrainant, à la fois concernant les travaux de fonds qui conduiront à la réalisation du but de l'ONUSIDA, et les objectifs pratiques rattachés au fait d'être membre du Programme commun aux niveaux mondial et national.

8.21 Cette recommandation s'adresse au CCP. Elle est réalisable, mais l'équipe d'évaluation reconnaît l'enjeu que représente la recherche d'un accord entre les Coparrainants. Pour cette raison, elle est également adressée à l'ECOSOC.

Le Statut de membre au sein du CCP

8.22 A l'époque où l'ONUSIDA a été créé, la représentation des ONG au sein d'un organe directeur des Nations Unies était une étape radicale. Les choses ont évolué et aujourd'hui, leur statut de non-votant apparaît anachronique dans le contexte des arrangements relatifs à la direction du FMSTP. (voir Document de Base D, Chapitre 5)

8.23 Recommandation 7 Que le statut des représentants ONG au sein du CCP soit changé de sorte que ceux-ci deviennent membres votants à part entière.

Relations entre les organes directeurs

8.24 Actuellement, il n'existe aucune déclaration officielle concernant le lien entre le CCP et les organes directeurs des Coparrainants. Une nouvelle version du Mémorandum d'Accord (Recommandation 6) réglera cette question en précisant les obligations de toutes les parties. La création d'un lien officiel entre les organes directeurs constitue un autre changement radical qui peut être mis en œuvre plus rapidement. (para 6.31)

8.25 Recommandation 8 Qu'un lien direct soit créé entre le CCP et les organes directeurs des Coparrainants, en transformant la représentation de chaque coparrainant au sein du CCP en état de membre de l'organe directeur du coparrainant. Avec un tel changement, le statut du coparrainant se transformerait en état de membre votant à part entière.

Ordre du jour des réunions du CCP

8.26 L'évaluation a constaté qu'il était largement reproché aux réunions du CCP d'avoir un ordre du jour trop chargé et de ne pas consacrer suffisamment de temps au débat de fonds. Le CCP devrait assumer sa fonction de supervision en se concentrant sur les problèmes émergents et sur les directives futures pour le programme dans son ensemble, au lieu d'examiner le BPTI et le rapport d'activité ligne par ligne, ce dont devrait se charger le conseil de gestion décrit ci-dessus. (para 6.37)

8.27 Recommandation 9 a) que le CCP change l'ordre du jour des réunions de façon à allouer davantage de temps au débat de fonds ; et b) que le CCP délègue l'examen du budget et l'appréciation des réalisations au conseil de gestion ou à des sous-comités désignés.

Plaidoyer mondial et stratégie

8.28 Le plaidoyer mondial a été l'une des réussites majeures de l'ONUSIDA. Mais il y a des pays et des régions où les dirigeants ont été longs à affronter le problème. Il faut travailler encore pour renforcer les engagements de la Russie, de la Chine et de l'Inde, par exemple. En outre, l'expérience dans les pays industrialisés démontre que les nouvelles générations de jeunes et de décideurs ont besoin d'être sensibilisés au problème du VIH et aux facteurs qui alimentent l'épidémie et à ceux qui la préviennent. (para 4.4)

8.29 Recommandation 10 Que l'ONUSIDA, à travers les travaux du Secrétariat et de tous les Coparrainants, poursuive son plaidoyer mondial, en insistant tout particulièrement sur les engagements de ressources et politiques. Le plaidoyer pour une riposte sexospécifique et la promotion des techniques de partenariat et d'apprentissage horizontal sont des créneaux d'activité à saisir.

Soutien pour la gestion des connaissances

8.30 Le rôle d'intermédiaire/agent honnête que le Secrétariat a créé est un élément particulier dans la gestion et la présentation de l'information. L'information est au cœur d'un service de coordination. Ceci vaut à plusieurs niveaux : suivi des mouvements de ressources ; surveillance des ripostes pays ; et exploitation des données d'expérience par

le biais des meilleures pratiques. L'évaluation a décelé une lacune importante au niveau des connaissances sur les moyens efficaces de susciter un changement de comportement et de concevoir des programmes ayant toute l'efficacité voulue. Il y a également un besoin implicite d'information pour aider les gouvernements à comprendre quelles mesures prendre pour concevoir et gérer une riposte intensifiée. Le Secrétariat de l'ONUSIDA a un peu avancé dans ses travaux visant à développer les programmes de suivi et d'évaluation. (para 4.16, 4.43, 4.46, 5.8, 5.11)

8.31 Recommandation 11 Que le Secrétariat élargisse son travail actuel dans le domaine de l'information pour en faire un secteur opérationnel majeur, afin de soutenir les rôles de coordination, de plaidoyer et de développement des capacités.

8.32 Ce travail en tant que centrale de connaissances⁴⁹ devrait couvrir un certain nombre d'aspects différents :

- Récapituler et étoffer les Meilleures Pratiques, de façon à traduire davantage d'informations en directives pratiques, en insistant sur les principes plutôt que sur les modèles de pratique.
- Rechercher des moyens novateurs de diffusion, et notamment l'apprentissage interactif, et l'utilisation imaginative des partenariats avec les médias.
- Regrouper l'information (résultats) issue des évaluations et de la surveillance
- Faciliter l'apprentissage horizontal et le développement du savoir-faire, à l'appui de l'utilisation de l'information, et notamment organisation d'ateliers régionaux de développement du savoir-faire (Equipe Interpays), et de voyages d'étude (Groupe thématique et CPP)
- Veiller à la restitution stratégique ou utilisation du savoir-faire acquis au cours des conférences et ateliers.
- Promouvoir l'accès large des parties prenantes aux opportunités d'information et de développement des capacités.
- Poursuivre en le développant le travail actuel de suivi des engagements financiers et dépenses réelles OCDE/DAC APD.
- Elargir le suivi financier, de façon à couvrir toutes les dépenses consacrées à l'échelon pays, y compris par le canal des donateurs OCDE, des institutions des Nations Unies, des pouvoirs publics, des organisations non gouvernementales et des fondations caritatives.
- Elargir les efforts actuels de création d'un système plus performant de suivi des réalisations et d'appui à la reddition de comptes, avec rapports périodiques au CCP sur les réalisations, au regard des objectifs et plans de dépenses énoncés dans le Plan stratégique du système des Nations Unies (pour les Coparrainants et d'autres), et de la déclaration de l'UNGASS (pour les pays à l'échelle mondiale)

Suivi et évaluation

8.33 Un travail considérable a été fait ces dernières années afin de mettre en place des systèmes de suivi et d'évaluation, travail en grande partie relié à celui du MERG. Il faut encore travailler pour traduire les approches planifiées en flux utiles d'information. Des recommandations précises sont formulées plus tard concernant les activités au niveau

⁴⁹ Le terme de « centrale de connaissances » est adapté du concept de magasin de données, utilisé en gestion des données, pour parler d'un niveau d'agrégation, plus que de matériel brut, mais moins analysé que, par exemple, publications sur les Meilleures Pratiques ; et peut être utilisé pour, au niveau national, éclairer/guider les stratégies, la conception de programmes, l'intensification, etc.

national. Au niveau mondial, une responsabilité clé du Secrétariat : élaborer une stratégie pour les évaluations et regrouper l'information de façon à accumuler les connaissances sur les interventions qui marchent. Le Secrétariat peut faire beaucoup pour tirer les enseignements à partir de l'information existante, établir des principes directeurs pour les programmes nationaux ; développer la capacité de conduire et d'utiliser les évaluations, transmettre les différents rapports de situation et les constatations intérimaires des évaluations des effets concrets et de l'impact, et convoquer des réunions consensuelles pour la formulation de recommandations à propos de ce que les pays peuvent faire pour évaluer les réalisations. L'élargissement du suivi et de l'évaluation a des implications financières que les autorités nationales ne seront pas forcément en mesure ou désireuses de soutenir. Ces recommandations s'adressent donc aux donateurs ainsi qu'au Secrétariat et aux Coparrainants de l'ONUSIDA.

8.34 **Recommandation 12** Le Secrétariat devrait travailler avec les Coparrainants à l'élaboration d'une stratégie et d'un plan de travail pour promouvoir les évaluations et la recherche concernant l'impact aux niveaux national et régional, l'idée étant d'obtenir des données pour éclairer/guider les ripostes nationales. La priorité devrait être donnée aux études sur le changement de comportement et sur les facteurs contextuels déterminants, notamment la sexospécificité, la stigmatisation et la pauvreté. (Chapitre 5)

8.35 Le suivi de la riposte pays fait partie des responsabilités de l'ONUSIDA depuis sa création, mais n'a jamais atteint le degré de réussite des programmes épidémiologiques pour le suivi de la prévalence. Comme il est important d'être en mesure de suivre l'avancement des travaux qui permettront d'arriver à une riposte élargie, un redoublement des efforts est indispensable pour transformer le Système d'information sur les Ripostes Pays (CRIS) en outil efficace de suivi des réalisations. La publication actuelle « Country Implementation Readiness Profile » est trop descriptive, ne reflète pas les éléments d'une action élargie et n'est pas suffisamment détaillée pour servir d'outil de reddition des comptes au niveau des autorités nationales.

8.36 **Recommandation 13** Elaborer le CRIS avec des indicateurs objectivement mesurables d'élargissement de la riposte à l'échelon pays, et faire rapport chaque année, sous forme de publication accessible au public. (para 5.11)

8.37 La riposte élargie appelle une action à assise large et dictée par la demande, de la part des gouvernements. Les indicateurs doivent couvrir trois niveaux d'information : réalisations, en termes de développement des capacités, de prestation de services, et de dépenses réelles de la part des entités gouvernementales et non gouvernementales par le canal des services et organismes du secteur de la santé et des secteurs autres que celui de la santé ; changements au niveau de la performance des prestataires de services, et perceptions des bénéficiaires (accès et degré de satisfaction) ; et changement de comportement et statistiques de prévalence. Changement de comportement est pris dans un sens large ici ; il englobe non seulement les pratiques sexuelles, mais également par exemple, les changements de pratiques d'injection, l'amélioration de la prise en charge à tous les égards des personnes vivant avec le VIH/SIDA, et la prévention de la stigmatisation.

Mobilisation et affectation des ressources

8.38 L'ONUSIDA est concerné à trois niveaux par la mobilisation et l'affectation des ressources : engagements des ressources et dépenses réelles au niveau mondial ; engagements et dépenses par le canal de l'ONUSIDA ; et engagements et dépenses au

niveau national, à la fois au niveau intérieur et par le biais du financement international. La continuité des engagements de ressources constitue un volet central du plaidoyer de l'ONUSIDA, et un suivi doit être assuré (voir Recommandation 11). Les engagements et les dépenses au niveau national font l'objet des recommandations concernant le niveau national énoncées ci-après. Cette section traite des engagements et dépenses par le canal de l'ONUSIDA lui-même.

8.39 Les Budgets-Plans de Travail intégrés de l'ONUSIDA ont servi de catalyseur à l'harmonisation du travail des Coparrainants, mais seulement aux niveaux mondial et régional. Il faut maintenant étendre cela au niveau national pour consolider le travail des Coparrainants et renforcer l'harmonisation des programmes et de la stratégie. (para 6.8)

8.40 Recommandation 14 Que le bon travail fait sur le BPTI pour regrouper toutes les prévisions de dépenses VIH/SIDA des Coparrainants aux niveaux mondial et régional se poursuive et s'élargisse de façon à refléter également l'ensemble des dépenses à l'échelon pays.

8.41 Les Coparrainants sont confrontés à des difficultés d'ordre pratique, en raison de cycles de programmation et de budgétisation incompatibles, et des problèmes rattachés à l'identification des dépenses VIH/SIDA quand les actions sont intégrées et là où une part importante des dépenses vient de sources discrétionnaires plutôt que du financement de base. Ce sont des problèmes à surmonter, qui ne justifient pas que soit retardé ce stade important de l'harmonisation.

Niveau régional

Programmes interpays

8.42 L'appui de l'ONUSIDA au niveau régional a démontré l'influence positive de l'aide des Nations Unies quant au règlement des problèmes transfrontaliers et communs à plusieurs régions. L'apprentissage horizontal s'est révélé particulièrement efficace au sein des régions où les pays ont des cultures comparables, ou bien sont confrontés à des problèmes similaires, et là où il est possible de réaliser des économies d'échelle dans les groupements régionaux (par ex : programmes des services en uniforme ; négociations pour l'obtention de médicaments à un prix moins élevé). Certaines Equipes Interpays interrogées durant l'évaluation incluent également dans leurs attributions la coordination entre les bureaux régionaux des Coparrainants. L'équipe d'évaluation n'a trouvé aucune preuve des retombées de cette coordination et s'interroge sur l'intérêt que présente une telle utilisation des ressources rares du Secrétariat de l'ONUSIDA. (paras 4.43, 4.67 ; Encadré 5)

8.43 Recommandation 15 Que l'ONUSIDA continue de soutenir les initiatives régionales qui sont dictées par la demande reflétant les besoins des pays de la région, et si possible reliées aux institutions existantes. Il faudrait saisir les opportunités de développement de nouveaux services tels que les ateliers régionaux de renforcement des compétences. Les ressources du Secrétariat par le biais des Equipes Interpays ne devraient pas être utilisées pour la coordination entre les bureaux régionaux des Coparrainants.

Niveau pays

Réagir à la crise

8.44 L'extension continue de la pandémie signifie que certains pays vont se retrouver dans quelques années confrontés à des taux d'infection synonymes de crise, voire de catastrophe. Il n'est pas certain que les arrangements organisationnels actuels soient suffisants pour s'attaquer à de telles situations. Il peut être nécessaire d'envisager de changer l'état de la représentation des Nations Unies pour contrer le VIH/SIDA dans certains pays ; par exemple le Secrétaire Général pourrait nommer un représentant spécial ou un coordonnateur SIDA. Ou encore, il pourrait être plus approprié de prendre des dispositions pour guider une action humanitaire (voir Résolution 46/182 de l'Assemblée Générale des Nations Unies. (para 2.1)

8.45 Recommandation 16 Que soit préparé, sous la direction du CCP, un plan d'urgence d'action humanitaire à l'échelon pays..

Gestion à l'échelon pays de l'appui ONUSIDA à une action élargie

8.46 Les résultats de cette évaluation ont démontré que le travail de l'ONUSIDA avait été moins efficace à l'échelon pays qu'au niveau mondial. Les raisons à cela sont complexes. Il y a les questions d'ordre systémique, telles que la mise en place hésitante de la réforme des Nations Unies. Mais il y a aussi le fait d'essayer de travailler sur un large éventail de pays, avec des épidémies qui n'en sont pas toutes au même stade et des réponses des pouvoirs publics très variées. Un des enseignements importants de l'évaluation consiste à dire qu'il n'y a pas de « taille unique ». Il faut des solutions flexibles pour s'adapter à toutes les circonstances.

8.47 Les recommandations à cet égard traitent d'abord les questions d'ordre systématique, dont le règlement permettra d'améliorer l'efficacité de l'appui des Nations Unies, et d'offrir un leadership à la riposte nationale. Les recommandations subséquentes ont trait aux aspects de l'ONUSIDA qui ont besoin d'être élaborés sur commande pour répondre aux besoins nationaux.

8.48 La nécessité d'améliorer les aspects pratiques de la reddition de comptes concernant la riposte des Nations Unies à l'échelon pays est un point majeur identifié dans cette évaluation. Le scénario exposé à l'Annexe 7 prévoit l'étude de changements fondamentaux au niveau des institutions. Quoiqu'il en soit de ces propositions, un certain nombre d'améliorations d'ordre pratique peuvent être apportées dans le cadre des dispositifs existants. Une meilleure information concernant les ressources sert efficacement le vrai dialogue entre tous les partenaires à l'échelon pays et constitue un moyen d'habiliter la société civile. (paras 4.16, 4.71, 6.8)

8.49 Recommandation 17 Que les Coparrainants contribuent à élever le niveau de la transparence et de la reddition de comptes en publiant et en mettant à la disposition du public les budgets régionaux et de pays de tous les Coparrainants ainsi que la production annuelle. Ceci répondra à une attente fixée dès le début : que l'ONUSIDA offre aux gouvernements un aperçu plus clair, plus complet du soutien technique et financier que peuvent leur apporter les organisations des Nations Unies. Une meilleure information permettra à l'ensemble des parties prenantes d'interagir à l'appui de l'élargissement de la riposte. Cette recommandation constitue un défi, dans la mesure où les questions d'incompatibilité des cycles budgétaires et d'intégration des activités compliquent l'identification des dépenses VIH/SIDA et des affectations de ressources en personnel. Comme souligné auparavant, il s'agit d'un problème à surmonter, mais qui ne justifie pas que l'on remette au lendemain ce qui doit être fait.

8.50 Compte tenu de l'importance des dépenses multisectorielles affectées à une riposte élargie, la recommandation 18 est énoncée comme suit : que dans les pays où un processus d'étude des dépenses publiques et d'un cadre de dépenses à moyen terme est en cours, le VIH/SIDA soit traité comme un sujet transversal spécifique pour le suivi et la reddition de comptes. Il s'agit là d'un rôle important pour l'ensemble des Coparrainants, mais tout spécialement pour la Banque mondiale, vu son pouvoir de coordination auprès des ministères des finances.

8.51 Les plans de travail intégrés actuels sont inefficaces. S'il est vrai qu'une riposte intégrée des Nations Unies a toutes les chances d'être plus efficace qu'une riposte fragmentée, le vrai défi consiste à susciter une réaction homogène par rapport au financement de la stratégie nationale par l'ensemble des donateurs, y compris les Nations Unies. L'impulsion pour un tel changement doit venir de la communauté des donateurs. (para 4.80)

8.52 Recommandation 19 Que les donateurs de l'OCDE relient leurs propres programmes bilatéraux de pays aux stratégies nationales de lutte contre le VIH/SIDA et apportent des contributions financières au travail fait par les Coparrainants dans le domaine du VIH/SIDA s'il est démontré qu'il y a bien intégration et programmation conjointe, reflétant l'avantage relatif des Coparrainants à l'échelon pays.

8.53 Les fonds d'accélération programmatique (FAP) ont constitué un dispositif valable. Ils sont les seuls fonds à la disposition du CPP et du Groupe thématique, et au mieux jouent un authentique rôle catalytique, encore que dans l'ensemble ils aient donné des résultats médiocres. Les FAP constituent un instrument clé permettant au Secrétariat de préserver l'union au sein du Groupe thématique et la programmation conjointe. (para 6.24) La Recommandation 20 est de maintenir et d'élargir le dispositif des FAP, en particulier pour soutenir le suivi et l'évaluation, s'il peut être prouvé que les initiatives du Secrétariat apportent des améliorations au niveau du processus d'allocation, de l'utilisation et de la vitesse de traitement. Les options que le CCP pourrait examiner sont les suivantes :

- Simplifier les modalités de paiement, de sorte que les fonds n'aient pas à transiter par les comptes des différents Coparrainants ;
- Confier l'administration des dépenses à un seul responsable – par ex : le CPP, ou le président du groupe, ou le Coordonnateur résident ;
- Changer le système d'appréciation ex ante, et à la place, par exemple, débloquer des montants plus petits à intervalles plus fréquents, et vérifier les retombées au moyen d'audits témoins.

Les conseillers de programme dans les pays

8.54 Les conseillers de programmes dans les pays sont déterminants pour la réussite du programme à l'échelon pays. Le SIDA est une question transversale et les acteurs nationaux ont besoin d'être guidés pour naviguer au sein d'un système des Nations Unies complexe et au milieu de mandats tout aussi complexes. Les CPP constituent le seul point d'entrée ONU. Ils soutiennent également les travaux des groupes de travail technique des Nations Unies, éclairent/guident et appuient les processus bilan commun de pays/UNDAF en ce qui concerne le SIDA. Il est difficile de faire une recommandation les concernant tous, autre qu'affirmer leur importance, car la nature de

leur travail et le savoir-faire qu'ils doivent apporter diffèrent en fonction du pays et de l'état de l'épidémie. Un pays avec une épidémie émergente a par-dessus tout besoin d'un CPP qui soit très fort en plaidoyer ; un pays avec une épidémie concentrée tirera peut-être davantage parti d'un CPP doté d'une expérience technique substantielle en rapport avec les circonstances qui prévalent dans le pays en question ; et un pays avec une épidémie généralisée a besoin d'un CPP qui est fort en conception de programme et en facilitation. Le Secrétariat est conscient de cela et ces dernières années, il a élaboré de nouveaux descriptifs de poste pour les CPP, et des activités de développement des compétences. (para 6.19)

8.55 Recommandation 21 : approuver le travail du Secrétariat, et que le CCP s'intéresse en continu à la question du nombre total de CPP, et le cas échéant, autorise et finance un élargissement de ce nombre, pour permettre l'affectation de CPP dans d'autres pays à mesure que l'information concernant l'évolution de l'épidémie change.

Groupes Thématiques

8.56 L'ONUSIDA est représenté à l'échelon pays par le Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH/SIDA. Ce mécanisme a évolué diversement et de multiples façons, pour s'adapter aux circonstances créées par l'épidémie, à la capacité de riposte des pouvoirs publics, et de l'état des organisations de la société civile. Cette faculté d'adaptation traduit un des points forts des organisations du système des Nations Unies, et l'évaluation en convient. Les recommandations mettent en lumière la nécessité d'adapter le Groupe thématique en fonction du pays, mais de renforcer son efficacité. (para 4.74)

8.57 Recommandation 22 Le Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH/SIDA, et le Groupe de travail technique qui s'y associe, offre un service de Secrétariat technique à l'action nationale. A ce titre, tous les Groupes Thématiques doivent avoir des objectifs clairs avec des indicateurs mesurables concernant à la fois les changements sur le fonds/fonctionnels et les contributions pratiques à la stratégie nationale. Il doit être bien clair que le président du Groupe thématique est tenu de répondre de l'alignement du Programme commun des Coparrainants sur la stratégie nationale et de la traduction du plus apporté dans le pays en question par les organisations du système des Nations Unies.

8.58 Recommandation 23 Là où les circonstances le permettent, les Groupes Thématiques élargis doivent se transformer en forum partenarial, conduit par le gouvernement, selon le scénario présenté à l'Annexe 7. En pareil cas, les Groupes Thématiques peuvent revenir à une composition seulement ONU. Quoi qu'il en soit, à mesure que se produit un élargissement du Groupe thématique, le CPP et le GTT doivent faire rapport à l'Equipe Interpays des Nations Unies sur les questions relatives au VIH/SIDA.

Suivi et évaluation à l'échelon pays

8.59 Le suivi et l'évaluation ont valeur de recommandation aux échelons mondial et pays. Deux recommandations sont faites pour renforcer le travail et en définir les priorités à l'échelon pays. L'un et l'autre contribueront à améliorer la reddition de comptes de tous les partenaires, soutiendront les efforts d'intensification de la riposte et de raccordement à la fonction d'information du Secrétariat. (para 5.8)

8.60 Des efforts insuffisants ont été consacrés à l'analyse du changement de comportement et des enseignements tirés des succès passés ; il s'agissait déjà d'un point faible sous GPA, identifié dans l'évaluation de ce programme en 1992. En particulier, les succès n'ont pas été suffisamment reliés aux facteurs contextuels tels que la sexospécificité, la stigmatisation et la pauvreté.

8.61 Recommandation 24 Que l'ONUSIDA à l'échelon pays élargisse et renforce les systèmes nationaux de suivi et d'évaluation des interventions, et analyse les données de surveillance, en s'appuyant sur les méthodes et les outils élaborés par le programme. Les pays subissant une épidémie généralisée grave doivent bénéficier d'un soutien pour conduire des enquêtes nationales répétées sur les comportements à risque. Pour cela il faudra des fonds ; cette recommandation s'adresse donc à l'ONUSIDA comme aux donateurs.

8.62 Les travaux de suivi et l'évaluation doivent s'articuler autour de la stratégie nationale et permettre d'avoir un aperçu holistique de la riposte multisectorielle. Vu le large éventail de parties prenantes, un mécanisme est indispensable pour impulser l'apprentissage collectif, et la responsabilité mutuelle. Des fonds pour le suivi et l'évaluation sont disponibles par le biais des programmes entrant dans le cadre du MAP et du Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la Tuberculose et le paludisme.

8.63 Recommandation 25 Qu'un programme d'examens conjoints sous la conduite des gouvernements nationaux soit lancé, en s'appuyant sur les pratiques actuelles concernant les examens à moyen terme et les évaluations rapides de l'impact, utilisées par les organisations œuvrant pour le développement. La programmation de ces examens doit se caler sur les objectifs de résultats prioritaires définis dans les stratégies nationales, et ils doivent porter à la fois sur l'effectivité des interventions et sur la performance en matière d'appui des institutions, notamment les programmes nationaux de lutte contre le SIDA et l'ONUSIDA (Secrétariat et Coparrainants). Ils doivent être effectués par des équipes composées de membres des pouvoirs publics, de la société civile, de l'ONUSIDA et des donateurs de l'OCDE. Pour cela il faudra des fonds ; cette recommandation s'adresse donc à l'ONUSIDA, aux donateurs et aux gouvernements nationaux.

Capacités des pays en matière de politique et de stratégie

8.64 Le plaidoyer doit être axé sur l'amélioration de la compréhension des concepts d'action multisectorielle et élargie. Dans de nombreux pays, les programmes sont encore ancrés dans les ministères de la santé. Il faut maintenant passer à la mise en œuvre, entretenir un dialogue politique avec égalité des chances pour les parties prenantes, et écouter le point de vue des femmes, des personnes marginalisées et des pauvres. (paras 4.21, 5.6)

8.65 Recommandation 26 Afin de poursuivre et d'élargir le travail réussi de plaidoyer, le système des Nations Unies à l'échelon pays doit avoir un aperçu stratégique de la mise en œuvre des politiques et stratégies, et exploiter les chances de synergie entre les secteurs. La capacité des acteurs nationaux doit venir « du cœur », et ne pas manquer d'inclure la compétence des femmes. Puisque le but est de faire avancer les processus à caractère additif, le rôle des Nations Unies consiste

principalement à donner des moyens, aidant à créer des bons exemples là où il n'en existe aucun, et renforçant ceux qui existent déjà.

Capacités des pays – mise en œuvre d'une riposte élargie et processus d'intensification

8.66 Le système des Nations Unies a été très persuasif concernant les ingrédients de la réussite d'une riposte élargie – le Cadre stratégique mondial et la Déclaration de l'UNGASS en apportent la preuve. L'élargissement de la riposte passe par le regroupement au niveau local des diverses compétences et des divers services. C'est là où le système des Nations Unies pêche le plus : les mandats des Coparrainants couvrent à eux tous la totalité de ce qui est nécessaire, mais chacun d'eux pris à part n'en englobe qu'une partie. Les programmes mis en œuvre conjointement par les Nations Unies ont constitué un exercice lourd. Pourtant le système des Nations Unies a l'influence pour, et en fait la responsabilité de, faire office d'agent des bonnes pratiques et déterminer le profil des efforts des programmes qui peuvent s'adapter à la demande et faire bouger les choses au niveau local. Vu le nombre croissant et l'ampleur de ces programmes, et vu la position unique du système des Nations Unies, ce rôle d'agent est en fait des plus utiles. La plus grosse difficulté se situe au niveau de la conception actuelle des interventions au niveau local, là où les interventions doivent, non pas usurper les efforts qui existent déjà, mais fusionner. Et recourir à des façons de faire qui soient reproductibles en dehors du contexte du projet. Les réponses à ce problème de conception restent à trouver.

8.67 Les projets MAP soutenus par la Banque mondiale ont apporté la preuve qu'il est possible de simplifier les mécanismes de décaissement, de sorte que les organisations communautaires puissent avoir accès aux fonds. Le fait le plus important à cet égard est que, pour servir le processus d'intensification, l'ONUSIDA devrait soutenir l'acheminement des ressources vers les communautés, et faire en sorte que les pouvoirs publics rendent compte de l'utilisation de ces ressources. (paras 4.22, 4.41, 5.11)

8.68 Recommandation 27 Comme un service rendu aux gouvernements nationaux, aux donateurs partenaires, au secteur privé et aux ONG, faire office d'agent des bonnes pratiques pour les efforts au niveau local dont la conception se prête à l'apprentissage horizontal et à la reproduction, et qui intègrent les principes des bonnes pratiques exposés dans le Cadre stratégique mondial et dans la Déclaration de l'UNGASS. A cet égard, mettre particulièrement l'accent sur l'interface des services locaux et de la riposte communautaire. (Groupes Thématiques, Secrétariat et Coparrainants)

8.69 Recommandation 28 Renforcer le soutien pour les travaux d'intensification, en élaborant des stratégies à titre de service rendu aux gouvernements nationaux et aux donateurs partenaires. Ces stratégies doivent s'appuyer sur l'apprentissage horizontal et être reliées à l'information issue du suivi et de l'évaluation. (Secrétariat)

8.70 Ces stratégies doivent aider à surmonter l'approche « territoriale » des organisations, qui rend la collaboration et l'échange de matériel difficiles, et qui crée cette méfiance classique entre les ONG et les pouvoirs publics. Un bon exemple est offert par le Centre sénégalais de documentation et de formation Baobab, qui a élaboré une approche appelée « Pôles d'Excellence »⁵⁰

⁵⁰ <http://www.unaids.org/bestpractice/digest/files/ACIPolesofexcellence.html>

Évaluation future de l'ONUSIDA

8.71 La présente évaluation mondiale a tiré parti des évaluations effectuées par le Secrétariat et les Coparrainants, et de quelques travaux réalisés par les donateurs de l'OCDE. Mais quoi qu'il en soit de ces études, le mandat a conféré de très larges attributions, qui ont permis à l'équipe d'étudier les problèmes en profondeur. L'évaluation des réalisations de l'ONUSIDA serait plus opérante si un programme structuré d'études plus courtes, plus centrées, était mené à bien pendant la période conduisant à la prochaine évaluation de l'ensemble du programme. Les recommandations ci-dessus, qui ont trait au suivi et à l'évaluation, vont dans ce sens. Mais le MERG devrait étudier dans une optique stratégique les rôles et fonctions du programme et commander des évaluations approfondies des objectifs de résultat figurant dans les cadres logiques du Secrétariat et des Coparrainants. Compte tenu de la nature du Programme commun, un élément essentiel consisterait à examiner les réalisations du Secrétariat et des Coparrainants dans leur ensemble, plutôt qu'au niveau d'un seul coparrainant, en particulier à l'échelon pays. Ceci contribuera à combler une lacune majeure du système des Nations Unies, l'absence d'un organe d'évaluation authentiquement indépendant qui puisse examiner les réalisations/les résultats des Nations Unies.

8.72 Recommandation 29 Le MERG doit élaborer un programme d'études pour examiner les questions de performance à l'échelle du programme tout en entier, en vue de préparer la prochaine évaluation mondiale de l'ONUSIDA qui interviendra en 2007, soit cinq ans après la présentation du présent rapport au CCP. (CCP, MERG et donateurs, pour financement)

Annexe 1

Méthodologie pour l'évaluation et glossaire

Généralités

Des réunions à l'échelle individuelle et de groupe se sont tenues avec les Coparrainants lors de missions en Europe et en Amérique du Nord. Des voyages d'étude ont été faits dans neuf pays : Namibie, Mozambique, Erythrée et Burkina Faso en Afrique ; Argentine en Amérique Latine ; Trinidad et Tobago aux Caraïbes ; Ukraine en Europe orientale ; et Inde et Indonésie en Asie. Les missions dans les pays se sont déroulées selon un processus structuré et participatif, commençant par des réunions de groupe, se poursuivant avec des entretiens individuel et un déplacement sur le terrain, et finissant sur une réunion de groupe pour examiner les questions suscitées par cette visite. Des occasions ont été saisies d'interroger le personnel de programmes dans d'autres pays visités par les membres de l'équipe d'évaluation (Népal et Viet Nam) et un déplacement court a été fait d'Argentine au Chili afin d'examiner l'appui aux pays du Cône Austral. Un document de travail a été rédigé après chaque mission de pays ; ces documents sont disponibles sur demande auprès du Secrétariat de l'ONUSIDA et seront sur le site web de l'ONUSIDA. L'information émanant d'autres parties prenantes, des donateurs bilatéraux de l'OCDE, des ONG et du secteur privé a été collectée au moyen d'entretiens durant le voyage à l'occasion des visites de pays et chez les Coparrainants, ou par téléphone et e-mail.

Cadre de questions

Un volet clé de la conception a consisté à élaborer un cadre de questions, structuré de façon à s'informer sur l'avancement des travaux devant mener à la réalisation des objectifs ECOSOC, dans les trois domaines opérationnels du programme.⁵¹ Ce cadre a également été utilisé pour établir des listes de sujets et des questionnaires pour l'ensemble des enquêtes. Des questionnaires concernant la gestion et la direction du programme ont également été élaborés.

Études de pays

Compte tenu de l'objectif central de l'ONUSIDA qui est d'améliorer les services des Nations Unies à l'échelon pays, les études de pays ont constitué la principale source de données pour l'évaluation. Le choix des pays à visiter s'est déterminé à partir d'un certain nombre de considérations : apprendre le plus possible à partir d'un échantillon relativement petit, et cependant saisir la diversité avec laquelle l'épidémie affecte les pays dans différentes régions du monde. Le nombre établi des pays à visiter correspondait à un compromis entre durée des missions et nombre de pays. Les ressources nécessaires ont été fournies pour des missions dans neuf pays d'environ deux semaines chacune.

Les critères de sélection visaient à réunir un ensemble de valeurs. Pour l'ensemble :

- Représentation des principaux continents, y compris les états insulaires
- Différentes tailles de pays (grande, petite, moyenne)
- Une gamme de PNB par habitant
- Une gamme de prévalence du VIH/SIDA, tous modes de transmission du VIH confondus (pays à épidémies généralisées ou concentrées)
- Différents niveaux de présence et de points forts des Nations Unies
- Différents niveaux de riposte à la pandémie

Deuxièmement, critères que plusieurs pays devaient remplir, mais pas tous :

- Participation à une initiative régionale sur le VIH/SIDA

Troisièmement, critères qu'au moins un pays devait remplir, dont certains sont subjectifs

- Au moins un pays avec une prévalence faible, mais avec des signes de forte hausse potentielle
- Un pays sans CPP ou avec un CPP récemment nommé
- Centre régional d'un coparrainant, ou plus.

Ont finalement été choisis quatre pays d'Afrique ; un d'Amérique Latine ; un des Caraïbes ; deux d'Asie et un d'Europe de l'Est. L'éventail des tailles va de La Trinité et Tobago, à l'Inde, l'Indonésie et l'Ukraine. Le PNB par habitant est inférieur à \$500 dans trois pays, va de \$501 à \$1000 dans trois autres pays, et dépasse \$1000 dans trois autres pays. Les pays à PNB élevé représentent tout un éventail de structures socio-économiques différentes. L'équipe d'évaluation a utilisé la classification OMS/ONUSIDA de la prévalence chez l'adulte pour les statistiques de prévalence. Les pays choisis reflètent à la fois une gamme de prévalence allant de moins de 0,1 pour cent à 25 pour cent ; et une gamme de nombres absolus de moins de 10 000 à plus de 3 millions.

Plusieurs pays apportent des données d'expérience pour renseigner sur les initiatives régionales : l'Argentine pour le Cône austral ; la Trinité et Tobago pour les Caraïbes ; l'Indonésie pour le Groupe de travail ANASE. En outre, les pays africains sont des

⁵¹ Le cadre est présenté dans le Rapport de début d'activité de l'équipe d'évaluation.

participants à l'IPAA et parmi eux, le Burkina Faso a été choisi dans la première phase d'activités.

Un questionnaire d'auto-évaluation a été envoyé par e-mail à tous les pays ayant un CPP ou une Equipe interpays, à remplir par le CPP, le président du Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH/SIDA et le directeur du Programme national de lutte contre le SIDA. La réaction a été adéquate en ce qui concerne les personnels ONUSIDA CPP/Equipe interpays (n = 32), mais trop minime en ce qui concerne les autres groupes (n = 14 et 12 respectivement) pour se prêter à une analyse.

L'équipe d'évaluation tout entière s'est d'abord rendue en Namibie et une réunion d'équipe s'est tenue après cette mission afin d'examiner et d'affiner la méthodologie.

Un large éventail de personnes et d'organisations ont été interrogées lors des missions dans les pays. CPP, représentants des Coparrainants (représentant ; points focaux VIH/SIDA ; conseillers), donateurs, secteur public, secteur privé par le biais des chambres de commerce ou d'organisme représentatifs similaires, ONG et notamment des représentants des PVS, et d'autres personnes clés telles que des personnalités politiques, des chefs religieux et des représentants des médias. Du secteur public, mis à part le Programme national de lutte contre le SIDA ou le comité de coordination de la lutte contre le VIH/SIDA, les ministères de la santé, de l'éducation, du développement rural/de l'agriculture, de la condition féminine, de la jeunesse ainsi que le ministère de la défense, ont été des informateurs clés.

Après chaque visite de pays, un document de travail de pays a été rédigé, disponible sur demande auprès du Secrétariat de l'ONUSIDA.

Questions régionales

Les questions régionales ont été examinées lors de toutes les missions de pays, et certaines visites ont été faites aux Equipes interpays et aux bureaux régionaux de Pretoria, Abidjan, Delhi, et la Trinité.

Coparrainants

Des visites ont été faites au siège de chacun des Coparrainants au moins une fois durant l'évaluation. L'équipe en est également allée voir certains durant la phase de début d'activité. Elle s'est en outre rendue dans les bureaux de tous les Coparrainants à l'occasion des missions de pays.

Autres personnes des Nations Unies

Sally Fegan-Wyles (UNDG); Patricio Tabili (Département ONU des affaires économiques et sociales); Sarbuland Khan (Division ONU de l'appui et de la coordination de l'OSOC), Eckhard Hein (Secrétariat CEB ONU); Serge Male et Martin Loftus (UNHCR, Genève).

L'équipe d'évaluation a tenu un grand nombre de réunions avec le personnel du Secrétariat lors de missions en septembre, novembre et décembre 2001, et janvier et avril 2002.

Donateurs de l'OCDE

L'équipe d'évaluation s'est rendue dans des services publics en liaison avec l'ONUSIDA dans un échantillon de pays de l'OCDE choisis de façon à refléter l'échelle de la contribution financière à l'ONUSIDA, et le degré d'intérêt et d'implication par rapport au Programme commun. Des réunions ont eu lieu avec des représentants des gouvernements des Etats-Unis, du Japon, des Pays-Bas, du Royaume Uni, de France et d'Autriche. Un entretien par téléphone a été conduit avec l'Agence d'aide au développement/Canada (CIDA). Un projet de rencontre avec des représentants des quatre principaux pays nordiques collectivement avait été fait, mais il a été annulé suite à un changement de dates. Les équipes se sont entretenues avec le haut spécialiste VIH/SIDA à la Commission Européenne. Il y a eu des discussions courtes avec le Dr Bernard Kouchner, ministre de la santé (France) et membre fondateur de Médecins sans Frontières.

L'équipe d'évaluation a tenu deux réunions de groupe avec un groupe d'intérêt appelé « Les Amis de l'ONUSIDA » (Friends of UNAIDS), composé de représentants à Genève des donateurs de l'OCDE. Des membres de l'équipe ont également rencontré le « African Health Attaches Group » (Genève).

Questions aux ONG par téléphone et e-mail

L'équipe d'évaluation a rencontré diverses ONG choisies de façon à représenter les divers groupes d'intérêt. La consultation avec les ONG constituait un volet important de toutes les missions de pays ; elle est décrite dans les documents de travail de pays. D'autres entretiens internationaux se sont déroulés en face à face, par téléphone et par e-mail, avec pour tous la même liste de sujets. Il y a eu des entretiens notamment avec : Chris Adasiewicz, Initiative internationale pour un vaccin contre le SIDA, New York; Derek Twine, Boys and Scouts Association, Royaume-Uni; Fiona Pettit, Communauté Internationale des Femmes vivant avec le VIH/SIDA, Royaume-Uni; Janet Hatcher-Roberts, Canadian Society for International Health, Canada; Jeff O'Malley, Aids Alliance, Royaume-Uni; Mary Partlow, Global Health Council, Washington; Michael O'Connor, Interagency Coalition on AIDS and Development, Canada; Mick Matthews, UK NGO Consortium, Royaume-Uni; Paul Zeitz, Global Aids Alliance, Washington; Ralf Juergens, Canadian HIV/AIDS Legal Network, Canada; Bernard Pecoul, MSF Geneva; Lida Lhotska, IBFAN-GIFA Geneva; Dr Licia Brussa, TAMPEP, Amsterdam; Stu Flavell, GNP+, Amsterdam; Alvaro Bermejo, Croix-Rouge Internationale, Genève; Ian Campbell, Armée du Salut, Royaume-Uni; Ronald Johnson, Gay Men's Health Crisis, New York; Kim Nichols, African Services Committee, New York; Pr Marc Gentillini: Président de la Croix-Rouge française; Myriam Mercy (Orphelins SIDA International); Patrick Essongue.

Fondations caritatives

Bilge Bassani (Fonds des Nations Unies pour le Développement International/Ted Turner Foundation, New York); Nina Schwalbe (Open Society Institute/Soros Fund, New York); Helen Gayle (Gates Foundation, Seattle)

Secteur privé

Les réunions avec des représentants du secteur privé constituaient un volet important de toutes les missions de pays, et sont décrites dans les documents de travail de pays. Au

niveau international, des entretiens ont également eu lieu avec Mme Georgia Franklin, Responsable de la Communication, MTV (répondant au nom de M. Bill Roedy, Président de MTV et Président de HIV Networks International, ancien Président du Conseil mondial des Entreprises sur le VIH/SIDA); avec le Dr H. Rijckborst et le Dr S. van der Borgh, Heineken Services médicaux, Amsterdam; et avec le Prof. J Lange, PharmAccess International, Amsterdam.

Document concernant la direction

Un document de travail/d'appréciation a été rédigé, comparant les arrangements institutionnels, administratifs et financiers relatifs aux programmes mondiaux ; l'appréciation portait notamment sur la mesure dans laquelle la conception des programmes répond aux facteurs de la demande ; les dispositions concernant la direction et la gestion financière ; la correspondance entre les objectifs des partenaires et les objectifs du programme ; et l'existence de mesures incitant au travail concerté. Les programmes examinés ont été le Programme spécial de recherche et de formation concernant les maladies tropicales (TDR) ; le Global Environment Facility (GEF) ; le Global Water Partnership (GWP) ; et le Strategic Partnership with Africa (précédemment Special Programme of Assistance for Africa – SPA). Le document est disponible sur demande auprès du Secrétariat de l'ONUSIDA.

Glossaire

La terminologie est importante pour analyser le Programme commun. Chaque fois que le terme ONUSIDA est utilisé dans ce rapport, il renvoie au travail conjoint des Coparrainants avec le Secrétariat, sauf exception annotée. Le terme Secrétariat est utilisé pour décrire le Secrétariat de l'ONUSIDA ; « Coparrainants » renvoie au groupe des huit Coparrainants dans leur ensemble ou en partie, sauf mention du ou des coparrainant(s) en question. Certains termes importants utilisés tout au long du rapport sont expliqués ci-après.

Responsabilité/reddition des comptes/obligation redditionnelle (accountability) sont les termes utilisés pour traduire le fait de répondre, devant quelqu'un, des mesures prises. Au système des Nations Unies, ceci renvoie à la responsabilité qu'ont les fonctionnaires internationaux de rendre compte aux chefs exécutifs et aux organes directeurs, qui eux rendent compte aux Etats Membres et au grand public.⁵² Un problème clé soulevé dans cette évaluation a trait à l'obligation redditionnelle des Groupes Thématiques à l'échelon pays.

Coordination signifie agencement d'éléments en vue d'obtenir un ensemble cohérent.⁵³ Aux Nations Unies, une utilisation libre est faite du mot coordination.⁵⁴ L'interprétation qui en est faite dans ce rapport est donnée à l'Encadré 6 et reproduite ci-après. De l'avis de l'équipe d'évaluation, la coordination n'est pas une fin en soi, mais un moyen d'atteindre un but précis. Le but du programme ONUSIDA n'est pas la

⁵² Voir un rapport du Corps d'Inspection des Nations Unies : JIU/REP/95.2, document A/50/503, 25 octobre 1995.

⁵³ Définition du Larousse, dictionnaire de la langue française

⁵⁴ Le Secrétariat de l'ONUSIDA dit de la coordination qu'elle : intervient à de multiples niveaux : 1. Echange d'information ; 2. Buts et objectifs communs ; 3. Clarification des rôles et des responsabilités ; et 4. Gestion et supervision directes. Le quatrième niveau est souvent surexposé – et finalement moins réussi que les trois premiers.

coordination des Nations Unies, mais la coordination portant sur une riposte mondiale élargie au VIH/SIDA. La coordination n'implique donc pas qu'il faille tout faire ensemble, ni tout coordonner avec les partenaires. On peut parler de coordination réussie si les agents de l'action élargie ont reçu l'appui qu'ils attendaient des Nations Unies. « Services de coordination » renvoie aux activités telles que l'offre et la diffusion de l'information, la convocation des réunions, la commande d'études et d'évaluation, et la préparation de documents stratégiques et politiques.

Eléments de notation de l'**Évaluation**. Les conclusions concernant les réalisations de l'ONUSIDA sont présentées par rapport aux six objectifs fixés par l'ECOSOC. Comme ceux-ci ne sont pas chiffrés et n'ont pas de limite dans le temps, l'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure d'apprécier en termes de « résultats/réalisations ». Une notation par degré de réussite atteint a été utilisée, pour éviter les similitudes avec le système de notation des donateurs (« satisfaisant, non satisfaisant », etc.). La notation tient compte à la fois du fonds de l'objectif et de la dimension mondiale ou de pays.

Réussi	Les preuves issues d'un large éventail de sources indépendantes montrent que l'avancement des travaux en vue d'atteindre tous les aspects du but en question cadre raisonnablement avec les attentes compte tenu des circonstances.
En grande partie réussi	Les preuves issues d'un large éventail de sources indépendantes montrent que l'avancement des travaux en vue d'atteindre tous les aspects du but en question cadre raisonnablement avec les attentes pour la plupart des aspects, mais certains aspects sont considérés comme moins réussis, compte tenu des circonstances
En partie réussi	Les preuves issues d'un large éventail de sources indépendantes montrent que l'avancement des travaux en vue d'atteindre tous les aspects du but en question cadre raisonnablement avec les attentes pour certains aspects, mais de nombreux aspects sont considérés comme moins réussis, compte tenu des circonstances

Riposte élargie : L'ONUSIDA a utilisé le concept de riposte élargie/d'action élargie comme pilier central pour les politiques et stratégies. L'Encadré 7 montre comment le sens de ce terme a évolué. Les deux descriptions les plus claires sont les suivantes : « accroître la qualité, l'intensité, la durée et la portée de notre action. L'action doit être à assise large et multisectorielle » ; et « une riposte élargie est celle qui influe simultanément sur le risque, la vulnérabilité et l'impact ». Cette dernière description est à présent reconnue comme la version opérationnelle.

L'apprentissage horizontal, également appelé « développement conceptuel », repose sur des concepts. Dans ce contexte, les expériences se produisent plus ou moins simultanément, et le rôle « d'apprenti » se transforme pour consister à établir des connexions entre ces expériences, ce qui conduit à une compréhension du monde au moyen du développement de concepts de plus en plus élaborés.⁵⁵ Dans cette évaluation, le terme d'apprentissage horizontal revêt le sens plus vague d'« apprentissage entre personnes ayant quelque chose en commun ». Il a été constaté que le bon

⁵⁵ De http://www.ed.gov/databases/ERIC_Digests/ed356101.html

fonctionnement de ce système avait reposé sur le capital humain existant et les relations entre les gens, et que cet apprentissage est la plupart du temps d'un faible coût sur le plan financier ; il y a toujours une notion d'ensemble/d'inclusion ou « d'identité ».⁵⁶ Les deux interprétations se renforcent mutuellement (de l'avis de l'évaluation) : les expériences reliant les gens, et la communication générant une amélioration de l'expérience.

Un programme intégré est un programme dont les éléments constitutifs sont fondus dans un ensemble. L'interprétation qu'en donne l'équipe d'évaluation est, par exemple, que les besoins en soins et appui s'équilibrent avec les activités de prévention. Le terme n'implique pas financement unifié ou arrangement administratif. Le plan de travail intégré est un aspect clé des activités des Coparrainants de l'ONUSIDA à l'échelon pays.

Gestion des connaissances. Englobe l'inventaire et l'analyse des données disponibles et indispensables et processus s'y rattachant, ainsi que la planification subséquente et le contrôle des activités, visant à développer à la fois l'avoir (l'ensemble des données) et les processus de façon à remplir les objectifs organisationnels. Voir par exemple : <http://www.aiai.ed.ac.uk/~alm/kamlnks.html#def>, ou <http://kmn.cibit.hvu.nl/>

Multisectoriel. Dans le cadre de l'élargissement de la riposte, la stratégie de l'ONUSIDA invite les programmes de pays à être multisectoriels. Pour l'équipe d'évaluation, multisectoriel renvoie à l'engagement de la société toute entière, des dirigeants politiques à tous les niveaux en passant par les chefs religieux, les ONG, le secteur privé et, le cas échéant, les chefs traditionnels. La maladie ne relève pas seulement des ministères de la santé. Une publication récente propose une explication concise : « multisectoriel signifie regarder au-delà de la prévention pour contrer l'épidémie sur tous ses fronts. Ceci englobe le traitement, les politiques et programmes visant à atténuer les effets du SIDA, et les politiques de nature à changer les facteurs sociétaux qui influent sur la susceptibilité et la vulnérabilité au VIH/SIDA à longue échéance. Au sein d'un gouvernement chaque ministère doit se demander ce qu'implique VIH/SIDA pour ses activités de base, et ce qu'il devrait faire différemment. Une riposte multisectorielle tient compte du rôle des facteurs sociaux et contextuels conditionnant les décisions au niveau de l'individu ».⁵⁷

Intensification. Dans la littérature en anglais, l'intensification (scaling up) est diversement interprétée. Tantôt l'usage renvoie aux processus de « couverture » – reproduction ou élargissement des modèles – ; tantôt à l'intégration, ou « mainstreaming » ; donc la notion d'éléments « verticaux » et « horizontaux ». Pour l'équipe d'évaluation, « intensification » renvoie à l'idée d'accroissement ou d'augmentation, pour passer d'un petit impact à un impact massif. Toujours selon l'équipe d'évaluation, une stratégie d'intensification doit examiner les preuves de l'efficacité d'une telle démarche, les moyens d'intensifier avec toute l'efficacité voulue (par exemple reproduction, contre élargissement) et les processus institutionnels à soutenir.

⁵⁶ Document de base A (Plaidoyer), chapitre 2.11

⁵⁷ Barnett, Tony and Alan Whiteside (2002) AIDS in the Twenty-First Century ; Disease and Globalisation. Palgrave Macmillan

Lectures choisies

- Adedeji, Professeur Adebayo., Mary McCowan and Devaki Jain (2001) Impact Evaluation of the United Nations Development Assistance Framework (UNDAF). 2001 External Assessment of the UNDAF. UNDG, New York
- Barnett, Tony and Alan Whiteside (2002) AIDS in the Twenty-First Century; Disease and Globalisation. Palgrave Macmillan
- Bennell, Paul., Karin Hyde and Nicola Swainson (2002) The impact of the HIV/AIDS epidemic on the education sector in Sub-Saharan Africa. Centre for International Education, University of Sussex Institute of Education
- COC (1995) 'Mémorandum d'Accord concernant un Programme commun coparrainé des Nations Unies sur le VIH/SIDA, signé par les directeurs exécutifs des six Coparrainants de départ en 1995, et ensuite par le PNUCID (1999) et le BIT (2002)
- CIDA (1999) A case for Canada to act globally on HIV/AIDS, Ottawa
- Danida (2000) Programme of action against HIV/AIDS, Copenhagen
- GAO (2001) Global health. Joint UN Programme on HIV/AIDS needs to strengthen country-level efforts and measure results. United States General Accounting Office Report GAO-01-625, Washington
- Justice, Judith., N Shiv Kumar and Kate Butcher (2001) Examen institutionnel de l'ONUSIDA en Inde. JSi, pour le DFID, Centre for Sexual and Reproductive Health. Ref dfRC/INO152
- Kay, Kathleen., Catherine Hankins, Haven North and Gabriel Rugalema (2000) UNDP's Global Programme on HIV and Development – A Strategic Review, New York
- Kruse, Stein-Erik, and Kim Forss (2001) An Evaluation of UNICEF's Policy Response to HIV/AIDS in the Nineties, Novembre 2001
- Noraid (2000) Policy position to guide Norwegian participation in an intensified effort to combat HIV/AIDS, Oslo
- Sida (1999) Investing for future generations. Sweden's international response to HIV/AIDS
- UK NGO AIDS Consortium et UNAIDS (1998) Pathways to collaboration. Consultation informelle entre l'ONUSIDA et les organismes de développement, Londres
- UN ACC (2000) Note d'orientation concernant le système du Coordonnateur résident des Nations Unies: Towards a multi-sectoral response to HIV/AIDS, New York
- ONUSIDA (1995) Plan stratégique 1996-2000, Genève
- ONUSIDA (1999) Budget-Plan de Travail Intégré 2000–2001, Genève
- ONUSIDA (2000) Programmes nationaux de lutte contre le SIDA. Guide de suivi et d'évaluation, Genève
- ONUSIDA (2000) Planification intégrée du système des Nations Unies à l'appui de la riposte nationale au VIH/SIDA
- ONUSIDA (2001) Collection Meilleures Pratiques
<http://www.unaids.org/bestpractice/collection/index.html>
- ONUSIDA (2001) Document de travail 1, UNAIDS/PCB(11)/01.3, Genève
- ONUSIDA (2001) Cadre stratégique mondial, Genève
- ONUSIDA (2001) Plan stratégique du système des Nations Unies pour 2001-2005, Genève
- ONUSIDA (2001) Budget-Plan de Travail Intégré 2002-2003, Genève
- ONUSIDA/Harvard School of Public Health (1999) Level and flow of national and international resources for the response to HIV/AIDS, 1996-1997
- UNDG (2000) Note d'orientation. Preparing Joint Programmes/Projects. New York

- UNESCO (2001) Information générale pour la préparation de la stratégie de l'UNESCO contre le SIDA, Paris
- FNUAP (2002) An evaluation of UNFPA support for preventing the spread of HIV/AIDS, New York
- United Nations (2002) Strengthening of the United Nations: an agenda for further change. A/57/387, New York
- USAID (1999) Accelerating the implementation of HIV/AIDS prevention and mitigation programs in Africa, Washington
- USAID (1999) Leading the way: USAID responds to HIV/AIDS', 2001, Washington
- OMS (1992) Rapport d'Examen interne du Programme mondial de lutte contre le SIDA, de l'Organisation mondiale de la Santé, Genève
- OMS (1993) Etude d'un projet de Programme commun coparrainé des Nations Unies sur le VIH/SIDA. Document du Conseil exécutif EB93/INF.DOC./5, Genève
- OMS (1993) Etude d'un projet de Programme commun coparrainé des Nations Unies sur le VIH/SIDA. Rapport du Directeur Général. Document du Conseil exécutif EB93/27, Genève
- Banque mondiale (1997) Health, Nutrition & Population Sector Strategy. Washington
- Banque mondiale (1999) Confronting AIDS. Public priorities in a global epidemic. OUP
- Banque mondiale (1999) Investing in Health: Development Effectiveness in the Health, Nutrition and Population Sector. Operations Evaluation Department, Washington
- Banque mondiale (2000) Intensifying Action against AIDS in Africa. Africa Region, Washington
- Banque mondiale (2001) Annual Review of Development Effectiveness, Report No. 23342, Washington

Les références concernant un pays précis figurent dans les documents de travail de pays

Annexe 2

Qu'est-ce que l'ONUSIDA ?

Structure et organisation du Programme

L'ONUSIDA est un Programme commun coparrainé des Nations Unies, défini dans une résolution de l'ECOSOC (1994/24). Ce programme est opérationnel depuis le 1^{er} janvier 1996, et a commencé avec six Coparrainants (UNICEF, PNUD, FNUAP, UNESCO, OMS et Banque mondiale) ; il en compte aujourd'hui 8, avec l'arrivée du PNUCID en 1999, et de l'OIT en 2002.

Le programme est servi par un Secrétariat basé à Genève. L'organe directeur de l'ONUSIDA est le Conseil de Coordination du Programme (CCP), composé de représentants de 22 états membres élus par l'ECOSOC, avec prise en compte de la répartition régionale (cinq états africains, cinq états d'Asie, deux états d'Europe orientale, trois états d'Amérique Latine et Caraïbes, et sept états d'Europe occidentale et autres), des sept Coparrainants et de cinq ONG.

Il y a un Comité des Organismes Coparrainants (COC), composé du chef exécutif – ou son représentant désigné - de chaque organisme coparrainant. Le COC se réunit deux fois par an, pour examiner les questions concernant l'ONUSIDA et fournir des commentaires sur les politiques et stratégies de l'ONUSIDA. Le Directeur exécutif de l'ONUSIDA est Secrétaire du COC.

Le Secrétariat de l'ONUSIDA soutient le Directeur exécutif dans ses fonctions. A fin 2001, le Secrétariat employait à travers le monde 129 fonctionnaires internationaux de la catégorie professionnelle, plus 50 membres de la catégorie des personnels d'appui, postes approuvés au titre du BPTI. Il y avait 61 postes de professionnels basés au siège, 24 affectés aux équipes régionales, et 44 postes pourvus de conseiller de programme dans les pays prioritaires.⁵⁸ L'effectif total du Secrétariat dépasse actuellement le chiffre de 250⁵⁹. La structure du Secrétariat a évolué avec le temps, de façon à refléter les changements de concepts et de priorités. En vertu du plan actuel, le Secrétaire exécutif est soutenu par un Bureau exécutif et deux groupes d'appui à la gestion, l'un s'occupant de l'appui administratif au Programme, l'autre du Développement et de la Coordination. L'ONUSIDA a deux départements opérationnels, l'un pour l'Appui aux Pays et aux Régions, l'autre pour la Mobilisation sociale et l'Information. Le Secrétaire exécutif est également aidé dans son leadership de fonds par un certain nombre de groupes consultatifs et de réflexion (groupes de référence) sur des sujets tels que les droits de la personne humaine, les estimations, la modélisation et les projections, le suivi et l'évaluation, l'éthique, la science, et l'économie.

A l'échelon pays, l'ONUSIDA opère par le biais des Groupes Thématiques des Nations Unies, avec du personnel rattaché au Secrétariat (conseillers de programme dans les pays – CPP) dans certains pays. Le Coordonnateur résident est chargé de créer un Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH/SIDA dans le cadre des résolutions 44/211 et 47/199 de l'Assemblée Générale. L'ONUSIDA a été chargé de

⁵⁸ en 2001, le CCP a approuvé la création de 10 postes de CPP recrutés au niveau international.

⁵⁹ Ce total englobe les professionnels stagiaires, les détachements (donateurs et organisations), les économies réalisées en employant des nationaux à des postes du niveau de recrutement international, ainsi que des postes financés avec des ressources extra-budgétaires. L'effectif des personnels financés sur le budget de base a à peine changé par rapport au premier exercice où il était de 170

faciliter la coordination entre les Organismes Coparrainants à l'échelon pays. Les fonds pour les activités VIH/SIDA à l'échelon pays sont obtenus principalement par le biais des mécanismes existants de collecte de fonds des Organismes Coparrainants.

En outre, le Secrétariat a une petite présence à l'échelon régional par l'intermédiaire d'un certain nombre d'Equipes Interpays (EIP), en place à Abidjan, Pretoria, et Bangkok, plus quelques CPP ayant la responsabilité de plus d'un pays.

Mission et fonctions

En tant que principal ambassadeur de l'action mondiale contre le VIH/SIDA, l'ONUSIDA a pour mission à l'échelle planétaire de conduire, de renforcer et de soutenir une action élargie contre l'épidémie. Cette action a quatre buts : prévenir la propagation du VIH ; offrir soins et appui aux personnes infectées par le VIH et affectées par la maladie ; réduire la vulnérabilité des personnes et des communautés au VIH/SIDA ; atténuer les retombées humaines et socio-économiques de l'épidémie.

L'objectif est de parvenir à une riposte élargie à l'épidémie à l'échelle nationale. Le travail du programme consiste à aider les pays à opposer la meilleure riposte possible à l'épidémie, comprenant trois volets d'action regroupant chacun des secteurs opérationnels :

- Susciter une plus grande prise de conscience et un plus grand engagement
 - Suivi de l'épidémie et des activités destinées à la contrer
 - Plaidoyer, mobilisation des ressources et création de partenariats
- Développer les capacités/potentiels et les connaissances
 - inventaire et diffusion des meilleures pratiques
 - maillage des réseaux de ressources techniques
 - appui direct aux pays et aux partenaires
- Coordination et meilleure utilisation des ressources
 - planification conjointe et appui à la planification stratégique nationale
 - analyse et élaboration des politiques et stratégies
 - direction.

Instruments du programme et documents clés

Budget-plan de travail intégré (BPTI)

Dès 1998, à la suite du système des Appels coordonnés organisés par le Secrétariat pour les exercices 1996-1997 et 1998-1999, le COC a demandé au Secrétariat et aux Coparrainants d'élaborer ensemble un budget-plan de travail intégré pour 2000-2001. Il en a résulté un document exhaustif avec une information abondante et détaillée. Le budget a été classé en 13 composantes programmatiques réparties entre les Coparrainants, le Secrétariat et une catégorie « interinstitutions ». Le budget total s'est monté à \$140 millions pour ces deux années. Les mandats des Coparrainants sont décrits, et mention est faite de leur contribution au programme. Deux suppléments exposent les activités et prévisions de dépenses des Coparrainants et du PNUCID (qui à cette époque n'était pas encore coparrainant) pour 1996-1997 et 1998-1999. Ensuite, un BPTI a été rédigé pour 2002-2003, relié à la stratégie énoncée dans le cadre stratégique mondial (voir ci-dessous).

Fonds d'Accélération programmatique (FAP)

Dans les premiers jours d'existence du programme, des fonds à l'échelon pays ont été mis de côté, à la demande des pays en développement représenté au CCP, pour maintenir l'appui financier de base aux programmes nationaux de lutte contre le SIDA, après la disparition de GPA. Le soutien financier direct à ces programmes a fini par disparaître, et a été remplacé par un dispositif de financement « plus stratégique », appelé Fonds Spécial pour le Développement du Programme (FSDP). Un dispositif révisé, appelé « Fonds d'Accélération programmatique » a été introduit pendant l'exercice 2000-2001.

Au titre du budget biennal 2000-2001, au total \$16 millions ont été alloués aux Groupes Thématiques dans 96 pays. Les allocations de fonds allaient de \$30 000 à \$600 000 (pour les pays les plus durement touchés ou plus grands) : 14 ont reçu plus de \$300 000, 15 entre \$200 000 et 300 000, 37 entre \$100 000 et 200 000, 30 entre \$30 000 et \$80 000.

Cadre stratégique mondial

En 2001, avant la Session spécial de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le VIH/SIDA (UNGASS), le Secrétariat a élaboré un cadre stratégique mondial qui propose douze engagements pour le leadership. Ce document réduit la complexité des buts et stratégies exposés dans les précédents documents, par l'énoncé de trois stratégies prépondérantes :

- réduire le risque d'infection
- réduire la vulnérabilité
- réduire l'impact de l'épidémie

Plan stratégique du système des Nations Unies

Parallèlement aux préparatifs de l'UNGASS, le Secrétariat et les Coparrainants, sous l'orientation du CCP, a établi un Plan stratégique du système des Nations Unies. Ce plan correspond à une présentation collective des plans et stratégies de 29 organisations et services du système des Nations Unies qui travaillent sur le VIH/SIDA. Il se fonde sur les engagements pour le leadership exposés dans le Cadre stratégique mondial, reliant ces engagements à neuf domaines de travail spécifique, et pour la première fois montre l'enchaînement des résultats et le lien de cause à effet pour permettre le suivi des résultats/réalisations.

Résumé des conclusions de l'examen externe, réalisé en 1992, du Programme mondial OMS de lutte contre le SIDA

Chapitre 1

Les réalisations de l'OMS ont été caractérisées suivant cinq grands thèmes :

- clairvoyance et vision
- plaidoyer et échange d'information effectifs
- non discrimination et promotion des droits de la personne humaine
- perception du SIDA comme une question à plusieurs dimensions et plurisectorielle, très dépendante de facteurs sociaux et comportements
- rapidité de la riposte opérationnelle

Chapitre 2

Conclusions

- GPA a joué un rôle clé dans l'apport d'une assistance technique
- GPA a joué un rôle important dans l'acheminement de fonds aux pays manquant de soutien bilatéral
- Soutien opérationnel de GPA pas toujours clairement planifié ni suffisamment géré
- Des facteurs extérieurs ont entravé la mise en œuvre des PNS et limité l'effectivité de l'appui
- Une aide pour contrer le SIDA est indispensable dans l'ensemble des secteurs, qu'elle soit ou non coordonnée par des organes nationaux multisectoriels

Recommandations

- Inciter les gouvernements à élaborer des programmes nationaux de lutte contre le SIDA qui soient complets et intégrés
- Que les donateurs augmentent leurs engagements de fonds à objet non désigné, non spécifié, sur le Fonds fiduciaire
- Que GPA révise les quatre catégories de financement rigides (utilisées dans les projets)
- Que GPA améliore les modalités comptables
- Que GPA revoie le type et le nombre de conseillers sous contrat de longue durée et les consultants sous contrat de courte durée, recrutés pour le compte des gouvernements
- Que GPA établisse des marches à suivre pour briefer les consultants avant les missions
- Que GPA partage la charge des achats avec d'autres organisations
- Que GPA et les partenaires des Nations Unies soutiennent la création d'organes multisectoriels à l'échelon pays

Chapitre 3

Conclusions

- Équilibre raisonnable atteint entre besoins au niveau mondial et besoins à l'échelon pays
- Stratégies non développées dans le domaine des femmes, des droits de la personne humaine, du plaidoyer et de la collaboration avec les ONG
- Réflexion à long terme insuffisante concernant le changement de dynamique du SIDA
- Un certain avancement des travaux de création d'outils de conception utilisables pour les interventions pays
- Approbation de la création d'une unité de recherche sociocomportementale, et efforts pour centrer la recherche appliquée et la recherche pure
- Incertitude concernant l'appui des bureaux régionaux de l'OMS
- Que les représentants de l'OMS s'impliquent davantage dans l'appui aux administrateurs de Programme national

Recommandations

- Que GPA élabore un plan stratégique pour le programme dans son entier
- Que GPA recherche activement des collaborateurs pour élaborer des stratégies dans sept domaines
- Que les unités internes collaborent pour définir et relier les programmes de recherche
- Que GPA travaillent aux côtés des pouvoirs publics et de l'industrie pour élaborer des stratégies en vue de la distribution à grande échelle de vaccins ou de médicaments
- Que la communication entre les personnels de GPA s'améliore
- Que GPA définisse les fonctions du siège et celles des bureaux régionaux, avec pour critères prépondérants l'urgence de la riposte et sa mise en œuvre effective.

Chapitre 4

Conclusions

- La collaboration entre les organisations des Nations Unies a besoin d'être structurée si l'on veut tirer parti de l'expertise
- Que l'OMS reste le leader, au niveau des Nations Unies, en matière de politique et de coordination, mais que ce leadership soit clarifié et réaffirmé
- Les attentes mal définies des donateurs ont amené le Comité de Gestion de GPA (GMC) à effectuer un exercice de pointage excessif ; potentiel de la Commission mondiale sur le SIDA non entièrement réalisé
- Les ONG ont un rôle clé à jouer et il faut les faire participer davantage
- Collaboration entre GPA et les autres programmes de l'OMS pas aussi bonne qu'elle devrait l'être

Recommandations

- Que le Comité de Gestion de GPA constitue un groupe de travail chargé d'étudier la question de la structure de la collaboration des Nations Unies
- Que GPA et les autres organisations des Nations Unies définissent collectivement les responsabilités rattachées au leadership et le rôle de coordination de l'OMS/GPA
- Une collaboration interinstitutions plus solide à l'échelon pays
- Que le degré de contrôle assumé par le GMC soit en conformité avec celui des autres programmes spéciaux de l'OMS
- Révision du mandat, des attributions et de la composition de la Commission mondiale sur le SIDA
- Que GPA renforce la collaboration avec les ONG et le plaidoyer en leur faveur

L'avenir

Domaines de compétence proposés pour GPA

- Apport d'avis techniques et concernant les politiques
- Surveillance à l'échelle mondiale
- Suivi et diffusion de l'information
- Etablissement de normes techniques et éthiques
- Plaidoyer à grand rayonnement

Annexe 3

Mandats et priorités programmatiques des Coparrainants⁶⁰

Le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF), agissant dans le cadre de la Convention sur les Droits de l'Enfant, collabore avec les pouvoirs publics et les ONG dans les domaines de la nutrition, de l'éducation de base, de l'eau potable et de l'assainissement, afin d'améliorer la vie des enfants, des jeunes et des femmes. Il apporte à l'ONUSIDA son potentiel opérationnel dans plus de 160 pays. Les secteurs programmatiques de l'UNICEF concernant le VIH/SIDA sont axés sur la prévention de l'infection, en particulier chez les adolescents, l'éducation SIDA en milieu scolaire, les enfants et les familles affectés par le SIDA, et la transmission mère-enfant.

Le programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) s'emploie à faire mieux comprendre l'impact économique et social du VIH/SIDA sur le développement, en vue de la création de politiques VIH/SIDA multisectorielles et sexospécifiques et de stratégies de réduction de la pauvreté ; et du renforcement de la gestion institutionnelle, de la coordination de l'aide et des mécanismes de décaissement. Le PNUD plaide pour un financement accru en faveur du développement et pour les actions de nature à briser le silence qui entoure l'épidémie. Il favorise la discussion et la mise en œuvre de politiques qui intègrent le VIH/SIDA aux stratégies nationales de développement, aux stratégies de réduction de la pauvreté et au processus de réforme institutionnelle. Le PNUD fait office d'agent loyal en rassemblant les programmes à assise communautaire efficaces avec des sources potentielles de financement.

Le mandat du **Fonds des Nations Unies pour la Population (FNUAP)** consiste, *inter alia*, à développer la somme de connaissances ainsi que le potentiel des pays permettant de répondre aux besoins dans le domaine de la population ; l'accent est fortement mis sur la santé reproductive, et notamment la planification familiale et la santé sexuelle. Le FNUAP contribue au mandat de l'ONUSIDA en offrant l'accès à son réseau mondial de bureaux de pays ; son expertise en matière de promotion de la santé reproductive et de prestation de services, son expérience en logistique et en gestion des produits de la santé reproductive, et notamment les préservatifs, ainsi que son expérience du travail aux côtés des organisations non gouvernementales, en matière d'organisation de l'assistance et de renforcement des capacités nationales.

Le Programme des Nations Unies pour le Contrôle international des Drogues (PNUCID) est chargé d'assumer la responsabilité exclusive de la coordination et de la direction de toutes les activités des Nations Unies en matière de contrôle des drogues. Dans ce contexte, le PNUCID s'attache à soutenir les programmes de prévention du VIH/SIDA en vue de réduire la demande de drogues illicites. Il se concentre principalement sur les jeunes et les groupes à haut risque. Le PNUCID opère depuis son siège à Vienne (Autriche), et à partir d'un réseau de terrain desservant actuellement 121 pays et territoires.

Le mandat de l'**Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture (UNESCO)** consiste à favoriser la coopération internationale dans le domaine des activités intellectuelles, conçues pour promouvoir les droits de la personne

⁶⁰ UN ACC (2000) Note d'orientation concernant le système du Coordonnateur résident des Nations Unies : vers une action multisectorielle contre le VIH/SIDA, Annexe 1 (il existe du matériel plus récent pour certains Coparrainants, mais cette version est citée en tant qu'elle reflète la période sous évaluation)

humaine, contribuer à l'instauration d'une paix juste et durable, et améliorer le bien-être général de l'humanité. L'UNESCO a contribué à l'ONUSIDA de par l'ampleur de ses domaines de compétence, de ses approches interdisciplinaires, et de son expérience ; et en mettant au service de la lutte contre le SIDA le vaste réseau des institutions avec lesquelles il collabore.

En tant qu'entité internationale faisant autorité en matière de santé, **l'Organisation mondiale de la Santé** aide les pays à renforcer la riposte des systèmes de santé à l'épidémie de VIH/SIDA et d'infections sexuellement transmissibles. Elle se concentre principalement sur la prévention du VIH et des infections sexuellement transmissibles, la prévention de la transmission mère-enfant, la sécurité du sang, la surveillance épidémiologique et comportementale, la sécurité des pratiques d'injection, le renforcement des systèmes de santé, le conseil et le test volontaires, la prise en charge des maladies liées au VIH, les alternatives et initiatives complémentaires à la prise en charge hospitalière, l'accès aux médicaments.

Le mandat de **la Banque mondiale** est d'atténuer les effets de la pauvreté et d'améliorer la qualité de vie. Entre 1986 et fin 1999, la Banque mondiale a engagé plus de US\$980 millions pour plus de 75 projets VIH/SIDA dans le monde. La plupart de ces ressources ont été fournies à des conditions très avantageuses. Afin de s'attaquer aux conséquences dévastatrices du VIH/SIDA sur le développement, la Banque renforce actuellement sa riposte à l'épidémie, travaillant en partenariat avec l'ONUSIDA, les organismes donateurs et les pouvoirs publics. Le plan stratégique d'action intensifiée contre le SIDA vise à augmenter rapidement le volume de l'action et des ressources disponibles, et à développer les interventions nécessaires pour la prévention et l'atténuation de l'impact.

Le but principal du **BIT** est de promouvoir les chances des hommes et des femmes d'obtenir un travail productif et décent, dans des conditions de liberté, d'égalité, de sécurité et de dignité humaine. Le VIH/SIDA a eu un impact fort sur le monde du travail. Il a généré un phénomène de discrimination à l'emploi, d'exclusion sociale, d'inégalités sexospécifiques, et on peut supposer qu'il a aggravé le problème du travail des enfants. Il a perturbé le fonctionnement du secteur non structuré et créé une menace pour la sécurité du travail et la santé en particulier chez certains groupes à risque, tels que les travailleurs migrants et leur famille ainsi que les travailleurs du secteur des transports. Le coparrainage de l'OIT offre une approche tripartite du travail aux côtés des pouvoirs publics, des syndicats et du secteur privé. En ce qui concerne le VIH/SIDA, l'OIT se concentre sur le plaidoyer et les travaux normatifs aux niveaux mondial, régional, et sous-régional.

Priorités programmatiques des Coparrainants dans le domaine du VIH/SIDA

UNICEF : prévention de l'infection à VIH chez les enfants et chez les jeunes ; prévention de la transmission parent-enfant de l'infection à VIH ; offre de soins aux enfants, aux jeunes et aux parents vivant avec le VIH et le SIDA ; garantir protection, soins et appui aux orphelins et aux enfants dans les familles rendues vulnérables par le VIH/SIDA

PNUD : promouvoir un plaidoyer musclé et orienté vers l'action, auprès des leaders à

tous les niveaux –générer l'engagement et la mobilisation politiques des acteurs et institutions bien au-delà des secteurs de la santé ; aider les pays à développer un potentiel d'action, ainsi qu'à planifier, gérer et mettre en œuvre leur riposte à l'épidémie, y compris l'intégration du VIH/SIDA dans les stratégies de réduction de la pauvreté, la redistribution des ressources (y compris les économies issues de l'allègement de la dette) en faveur de la prévention, des soins et de l'atténuation de l'impact ; promouvoir un cadre de protection des droits de la personne humaine et l'optique sexospécifique dans tous les aspects de la riposte ; offrir une assistance spéciale aux pays les plus durement touchés afin d'aider à atténuer les retombées sur le développement humain, les structures de direction, et la prestation de services essentiels, et promouvoir une action de communication et d'information ONU bien conçue, puissante, coordonnée, à l'échelon pays.

FNUAP : prévention du VIH par le biais du plaidoyer et de l'IEC, et par le biais de l'intégration de la prévention du VIH dans les programmes nationaux de santé reproductive (une attention spéciale sera accordée à la santé sexuelle et reproductive des adolescents, à la programmation dans le domaine des préservatifs – masculins et féminins –, et à la prévention de la transmission mère-enfant du VIH).

PNUCID : lutte contre la propagation du VIH liée à la consommation de drogues ; prévention du VIH chez les consommateurs de drogues injectables.

UNESCO : éducation pour la prévention, servant la promotion de la santé et la prévention de la maladie par l'offre du savoir, du savoir être (attitudes), du savoir-faire et des moyens qui permettent l'adoption durable d'un comportement propre à réduire le risque, à améliorer les soins et à amoindrir l'impact de la maladie – tout ceci à effet de plaidoyer à tous les niveaux ; adaptation du message ; changement du comportement à risque et des facteurs influant sur la vulnérabilité ; soins aux personnes infectées et affectées.

OMS : Surveillance, prévention de la transmission mère-enfant (TME), conseil et test volontaires, santé sexuelle et reproductive des adolescents, infections sexuellement transmissibles (IST), sécurité du sang, vaccins, soins et appui, et notamment accès aux médicaments, populations vulnérables et consommateurs de drogues injectables (CDI), agents de santé et VIH – rôle normatif - et un pôle d'attention sur l'élargissement et l'intensification de l'appui technique aux pays, notamment : élaboration de principes directeurs, outils et méthodologies, soutien et coordination de la recherche de haut niveau sur le VIH/SIDA et santé reproductive, et nouvelles technologies y compris vaccins, moyens diagnostiques et microbicides, aide aux pays pour le développement des potentiels qui leur permettront d'adapter leur riposte aux dimensions de l'épidémie de VIH/SIDA.

Banque mondiale : conception, planification, et soutien en matière de supervision aux programmes plurinationaux de lutte contre le VIH/SIDA (MAP) et autres instruments de prêt dans les pays, notamment mise au point d'outils pour l'élaboration de projets ; mécanismes de fonds fiduciaire au niveau mondial pour l'acheminement de ressources/subventions aux plans de pays multipartites dans les pays prioritaires ; élaboration de mécanismes de financement novateurs à l'échelon pays pour la programmation VIH/SIDA, et notamment finance à l'échelon communautaire, macro-finance, et élaboration de modules pour l'inclusion du VIH/SIDA dans les PPTE, les CSLP, les SAP, et les examens des dépenses publiques ; élaboration de mécanismes innovants pour stimuler la R&D, la demande, et l'offre de vaccins, de microbicides, et autres produits publics clés ; efforts dans le domaine de l'impact économique et élaboration d'outils économiques. Elaboration d'outils d'établissement des coûts des projets (par ex : logiciels) pour utilisation dans des contextes de pays et sectoriels précis, ainsi que de modèles d'évaluation de l'impact du SIDA sur la macro-économie et sur des secteurs précis ; plaidoyer au niveau mondial dans les secteurs de l'économie, des finances et de la planification ainsi que dans les secteurs de prêt de la Banque mondiale ; plaidoyer à l'échelon pays dans les secteurs de l'économie, des finances et de la planification ainsi que dans les secteurs de prêt clés de la Banque mondiale.

OIT : promotion d'un « vaccin social » pour la prévention et la protection qui engloberait des éléments tels que l'intégration sociale, la sécurité du revenu et de l'emploi, la sécurité sociale, la solidarité et l'utilisation optimale des traitements ; renforcement des activités normatives au moyen d'un plaidoyer vigoureux et de la diffusion des meilleures pratiques ; participation accrue des pouvoirs publics, des organisations d'employeurs et de travailleurs à la formulation et à la mise en œuvre de politiques et programmes sociaux et relatifs au travail propres à atténuer les effets du VIH/SIDA ; inventaire et diffusion de l'information et des statistiques au moyen de systèmes efficaces d'information concernant le marché du travail ; promotion de la législation du travail au niveau national et des normes internationales relatives au travail établies par l'OIT, afin de contribuer à atténuer la stigmatisation et la discrimination liées au VIH/SIDA ; promotion de l'intégration du VIH/SIDA dans le plaidoyer relatif aux programmes de sécurité sociale, afin de promouvoir les chances de revenu et d'emploi des PVS et de leur famille par le biais, par exemple, du développement des petites entreprises et du secteur non structuré.

Source : Plan stratégique du système des Nations Unies pour la lutte contre le VIH/SIDA, 2001-2005 ; compilation de l'information de l'Annexe III

Annexe 4

Mandat/fonctions du CCP et du COC

CCP –Mandat/fonction

- I. définir les priorités et les politiques d'ensemble pour le Programme commun
- II. Examiner la planification et l'exécution du Programme commun, et prendre des décisions à cet égard
- III. Examiner et approuver le plan d'action et le budget pour chaque exercice financier
- IV. Examiner les propositions du Directeur Exécutif et approuver les modalités de financement du Programme commun
- V. Examiner les plans d'action à long terme et leurs implications financières
- VI. Examiner les rapports financiers et comptes audités soumis par le Programme commun
- VII. Formuler des recommandations à l'intention du Comité des Organismes Coparrainants concernant leurs activités à l'appui du Programme commun, et notamment celles d'intégration
- VIII. Examiner les rapports périodiques qui évalueront l'avancement des travaux du Programme commun devant conduire à la réalisation de ses buts.
- IX. Les rapports annuels soumis au CCP concernant le travail du Programme commun ainsi que tout commentaire que le CCP pourrait souhaiter faire, seront mis à la disposition des organes directeurs de chacun des Organismes Coparrainants et de l'ECOSOC.

Rapport de la première réunion du Conseil ONUSIDA de Coordination du Programme, 13-14 juillet 1995 : UNAIDS/PCB(1)95.6 31 juillet 1995, Annexe 3

COC – Mandat

Le Comité des Organismes Coparrainants (COC) sert de cadre par lequel les Organismes Coparrainants se réunissent régulièrement pour examiner les questions concernant l'ONUSIDA, transpose l'apport des Organismes Coparrainants dans les politiques et stratégies de l'ONUSIDA, et fait office de comité permanent auprès du CCP. En particulier le COC a les fonctions suivantes :

- I. Examiner les plans de travail et le projet de budget programme pour chaque exercice financier à venir, préparés par le Directeur exécutif et examinés par les éventuels comités consultatifs créés par le Directeur Exécutif avant d'être présentés à la réunion annuelle du CCP
- II. Examiner les propositions techniques et financières établies à l'attention du CCP concernant le financement du Programme commun pour l'exercice financier à venir
- III. Examiner les rapports techniques, les rapports financiers et comptes audités, soumis par le Directeur exécutif et les transmettre avec commentaires le cas échéant au CCP
- IV. Formuler des recommandations à l'intention du CCP
- V. Examiner les activités de chaque organisme coparrainant en vue de l'apport du soutien approprié aux, ainsi que de la cohérence et coordination des, activités et stratégies du Programme commun

- VI. Faire rapport au CCP sur les initiatives entreprises par les Organismes Coparrainants pour intégrer la politique ainsi que les orientations techniques et stratégiques du Programme dans les politiques et stratégies de leurs organisations respectives, et pour les refléter dans les activités propres à leur mandat
- VII. Prendre des décisions pour le compte du CCP concernant les questions que ce dernier lui a adressées à cette fin.

(UNAIDS/PCB(1)95.6 31 juillet 1995)

Annexe 5

Cadre logique de l'ONUSIDA

Tableau 1 Extrait du cadre logique de l'ONUSIDA

Niveau	Objectifs	Catégories d'indicateur
Impact	▪ Atténuation de l'impact du VIH/SIDA	i prévalence du VIH, comportement, connaissances
	▪ Réduction de la transmission du VIH	ii soins et appui VIH/SIDA
	▪ Réduction de la vulnérabilité au VIH/SIDA	
Résultats concrets aux niveaux mondial et national	▪ Elargissement des ripostes nationales et ressources centrées sur les buts convenus	iii plans stratégiques nationaux améliorés et processus participatifs renforcés pour soutenir leur élaboration et leur mise en oeuvre
	▪ Elargissement des ripostes mondiales et régionales et ressources centrées sur les buts convenus	iv potentiel élargi et engagement durable au niveau national pour soutenir le développement des ripostes à l'échelon communauté et district
		v accroissement de l'engagement, de la capacité programmatique et des processus d'instauration de partenariats
		vi soutien accru à l'échelon district et en dessous, pour le développement de la riposte locale
		vii augmentation du volume des ressources techniques et financières pour les activités VIH/SIDA et des processus de mobilisation des ressources
		viii plans de travail intégrés sur le VIH/SIDA, pour le système des Nations Unies aux niveaux mondial, régional, et pays
		ix augmentation des ressources techniques et financières pour les activités VIH/SIDA figurant aux budgets-plans de travail des partenaires internationaux
Effets concrets au niveau institutionnel	▪ Meilleure utilisation des ressources internationales grâce à une meilleure coordination	
	▪ Augmentation des connaissances et de la capacité des partenaires internationaux à contrer le VIH/SIDA	
	▪ Partenaires internationaux plus fermement déterminés à agir, grâce à une prise de conscience et à une obligation redditionnelle accrue	

Niveau	Objectifs	Catégories d'indicateur
Produits	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Transmission de résultats précis, par les Coparrainants et le Secrétariat de l'ONUSIDA 	x coûts de transaction associés au programme xi objectifs de résultats des plans de travail et budgets
Activités et fonctions	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plaidoyer au niveau politique pour un accroissement de la prise de conscience et de l'engagement ▪ Information pour développer les potentiels et les connaissances ▪ Coordination et meilleure utilisation des ressources 	Secteurs d'activité inscrits au BPTI 2002-2003 1. garantir une riposte extraordinaire à l'épidémie 2. questions communes à tous les domaines dans une riposte élargie 3. protéger les enfants et les jeunes de l'épidémie et de son impact 4. s'occuper de ceux qui sont les plus vulnérables et les plus exposés au risque d'infection à VIH 5. prise en charge et soutien des individus, des ménages et des communautés affectés par le VIH/SIDA 6. recherche opérationnelle et biomédicale 7. ressources humaines et capacités institutionnelles dans les secteurs clés 8. politiques, législations et programmes pour s'attaquer au VIH/SIDA et à ses effets socio-économiques 9. direction, gestion et administration

Source: Evaluation sur cinq ans de l'ONUSIDA, Rapport de début d'activité, 7 septembre 2001

Annexe 6

Chronologie des faits marquants

Année	Événement	Commentaires
1996	<ul style="list-style-type: none">▪ Création de l'ONUSIDA▪ Plan stratégique 1996-2000 de l'ONUSIDA▪ Preuve de l'efficacité du traitement antirétroviral hautement actif (HAART) présentée pour la première fois	Premier énoncé de valeurs clés, de principes directeurs, de buts, d'objectifs et d'une stratégie – projet élaboré par le personnel du Secrétariat naissant, peu de consultation avec les Coparrainants
1997	<ul style="list-style-type: none">▪ Formation du Conseil mondial des entreprises sur le VIH/SIDA	
1998	<ul style="list-style-type: none">▪ Le Brésil devient le premier pays en développement à offrir le traitement antirétroviral par le biais de son système de santé publique▪ Annonce faite du premier traitement de courte durée pour la prévention de la transmission mère-enfant	
1999	<ul style="list-style-type: none">▪ Début en Thaïlande du premier essai d'efficacité d'un vaccin anti-VIH potentiel dans un pays en développement▪ Approbation de l'IPAA par les Ministres de l'OUA, lors de la réunion d'Alger (juillet)▪ Le Sommet économique du G-8 (Cologne) a traité la question du VIH/SIDA lors de la réunion annuelle des chefs d'état du groupe▪ 'Confronting AIDS' publié par la Banque mondiale	Analyse politique rigoureuse démontrant l'importance des interventions ciblées
2000	<ul style="list-style-type: none">▪ Budget-plan de travail intégré (BPTI) de l'ONUSIDA pour 2000-2001	Premier BPTI, stratégie élaborée d'après le document stratégique 1996-2000 ; consultation plus large avec les Coparrainants, mais encore essentiellement un produit du Secrétariat

Année	Événement	Commentaires
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Session extraordinaire du Conseil de Sécurité des Nations Unies sur le SIDA en Afrique (janvier) ▪ Session extraordinare de la Réunion annuelle du FMI et de la Banque mondiale, sur l'impact du VIH/SIDA ▪ La banque mondiale publie une stratégie VIH/SIDA pour l'Afrique ▪ Allocution du Directeur exécutif de l'ONUSIDA devant le Conseil de Sécurité des Nations Unies (juillet) ▪ Conférence internationale sur le VIH/SIDA, Durban (juillet) – nécessité d'un apport accru de ressources ▪ Sommet du G 8, Okinawa ▪ Sommet du Millénaire (septembre) – définition de l'objectif d'inverser le cours de l'épidémie de VIH/SIDA d'ici 2015 ▪ Réunion du Forum pour le Développement africain à Addis Abeba (décembre) – profils de pays présentés par le Secrétariat, montrant l'impact économique du SIDA 	<p>Proposée par les Etats-Unis, afin de mettre en relief la gravité des statistiques de prévalence et ses implications pour l'Afrique</p>
2001	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'ONUSIDA publie le Cadre stratégique mondial ▪ Les fondations caritatives réunies à Seattle établissent d'un commun accord à 5% le pourcentage souhaité de fonds à consacrer aux activités VIH/SIDA ▪ Le Sommet Africain sur le VIH/SIDA, la Tuberculose et les autres maladies infectieuses (Abuja, en mai) – appelle à la création d'un Fonds mondial ▪ Session extraordinaire de 	<p>Articulation de la stratégie autour de trois éléments clés, identification des effets concrets souhaités concernant les objectifs de planification des Coparrainants et des organisations des Nations Unies</p>

Année	Événement	Commentaires
	<p>l'Assemblée Générale des Nations Unies sur le VIH/SIDA (UNGASS)</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Le Secrétaire Général des Nations Unies appelle à la création d'un Fonds mondial sur le SIDA et la santé▪ Réunion du FEM, à Davos, deux sessions consacrées au VIH/SIDA▪ Plan stratégique du système des Nations Unies▪ Lancement de la Business AIDS Initiative, par le Conseil mondial des Entreprises sur le VIH/SIDA (décembre)	<p>Présentation collective des plans et stratégies de 29 organisations des Nations Unies afin de centrer les efforts du système tout entier sur le renforcement des lignes d'action</p>
2002	<ul style="list-style-type: none">▪ Budget-plan de travail de l'ONUSIDA pour 2002-2003▪ Le FMSTP lance un premier appel à propositions de projets et approuve un montant de \$378 millions (avril)	<p>Structuré de façon à s'inscrire dans le prolongement du cadre stratégique mondial; consultation étroite avec les Coparrainants – sentiment de copropriété mieux exprimé.</p>

Annexe 7

Scénario d'une direction élargie

Le corps du présent rapport d'évaluation contient une série de recommandations qui peuvent aider à remédier à certaines des lacunes opérationnelles actuelles du programme ONUSIDA. S'ajoutant aux réformes déjà entamées dans le cadre de ce programme, ces mesures ne traiteront toutefois pas les déficiences systémiques de la coopération dans le domaine du développement au sein des Nations Unies, qui pèsent sur l'ONUSIDA – principalement, les systèmes parallèles de reddition des comptes des organisations partenaires de l'ONUSIDA et le lien flou des organisations avec le programme et les pays donateurs de l'OCDE. C'est pourquoi il faut instaurer un nouveau lien opérationnel et pour la reddition des comptes entre le système des Nations Unies, le programme et les pays donateurs. Le modèle présenté ci-après de direction élargie aux échelons pays et planétaire pourrait permettre une collaboration plus effective.

Le cadre existant de direction de l'ONUSIDA, centré sur le Conseil de Coordination du Programme, a contribué à façonner et à consolider le programme ONUSIDA tout au long de ses années formatrices. Toutefois, cette focalisation étroite classique sur l'action du système des Nations Unies est peut-être inutilement restrictive et ne permet pas la réalisation du plein potentiel des Nations Unies s'agissant de canaliser les énergies mondiales et d'impulser la riposte intensifiée indispensable pour relever les défis actuels et futurs rattachés à l'épidémie de VIH/SIDA.⁶¹

Si le système de direction actuel est axé sur le programme ONUSIDA et donc la contribution du système des Nations Unies à la riposte élargie, il y a un besoin grandissant de centrer l'attention plus nettement sur la portée et la qualité de la riposte élargie en tant que telle. Il est nécessaire, pour la coordination de l'action, que l'ensemble des parties prenantes passent pour de bon à une action plus intégrée et plus effective. Un cadre élargi est préconisé, qui rassemblerait les parties prenantes – et notamment les gouvernements des pays, les donateurs de l'OCDE, les ONG et les organismes des Nations Unies – pour un travail de coordination et de gestion collective de leurs ressources et de leurs actions. Ce cadre engagerait la responsabilité collective des parties prenantes quant à la mobilisation et au déploiement de ressources humaines et financières cruciales pour la lutte contre le VIH/SIDA.

Le Programme ONUSIDA détient les éléments de base de la structure de direction et de coordination plus globale qu'appelle l'élargissement de l'action au niveau mondial, et renferme la promesse d'une aide plus intégrée de la part de tous les partenaires œuvrant pour le développement à l'échelon pays, via le forum partenarial sous le leadership ultime du gouvernement national. Le suivi ONUSIDA des besoins et des ressources disponibles à l'échelle mondiale, de la qualité et de la pertinence des ripostes programmatiques, et de l'évolution des besoins, sert la cohérence d'une telle structure de direction, en ce sens qu'il dirige l'attention sur l'intégration adéquate de l'aide aux questions prioritaires des programmes nationaux et mondiaux. Ce Forum permettrait

⁶¹ la conjoncture, décrite plus complètement dans le texte, est la suivante (mais ne se limite pas à cela) : les situations d'urgence que crée l'épidémie de VIH/SIDA, en particulier en Afrique australe, les exigences particulières du développement de la riposte, la disponibilité accrue des ressources, les besoins importants en ressources financières et humaines non satisfaits, la multiplication des acteurs, et la disponibilité d'options thérapeutiques.

également un suivi plus étroit des directives normatives de la part du système des Nations Unies et de ses partenaires.

Ce passage d'une focalisation étroite de la direction sur les Nations Unies, à une attention élargie aux partenaires, n'implique aucune révision institutionnelle majeure, vu que la plupart des éléments sont déjà en place. Ce qu'il faut plutôt, c'est un réajustement subtil, en étendant le champs des processus institutionnels existants (identification des besoins, suivi, évaluation, etc) aux parties prenantes de la riposte élargie.

Niveau mondial

Au niveau mondial, le CCP pourrait devenir la pièce maîtresse du cadre de direction de la riposte élargie, en abandonnant son rôle étroit de direction des ressources du BPTI, lesquelles sont plutôt maigres par rapport aux besoins globaux de la riposte élargie qui se chiffrent en milliards et milliards de dollars. A la place, il pourrait devenir le principal organe chargé de guider et de suivre le travail d'intégration des activités des partenaires dans le domaine du développement en faveur d'une riposte élargie, couvrant les actions des gouvernements nationaux, des donateurs, des ONG, des Nations Unies et autres acteurs de la riposte, plutôt que de rester fixé uniquement sur les Nations Unies.⁶² Ce rôle apporterait une certaine structure à un paysage institutionnel de plus en plus complexe dans le domaine du VIH/SIDA. Le CCP serait chargé de veiller à ce que les ressources nécessaires soient mobilisées et affectées selon les besoins et priorités au niveau mondial, et notamment les promesses de fonds au Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la Tuberculose et le Paludisme, ainsi que l'aide bilatérale et multilatérale, et les ressources de pays.

Dans le cadre de ce processus, le CCP déterminerait également l'enveloppe budgétaire (à l'exclusion des prêts de la Banque mondiale) pour les services ONUSIDA d'appui à la riposte élargie aux échelons pays et mondial. Les besoins en matière d'appui à l'échelon pays seraient définis dans le cadre d'un processus local de décision/de planification dans le contexte du forum partenarial (voir ci-après). Le CCP collecterait les fonds pour le BPTI (ressources mondiales et régionales, plus une réserve pour des allocations pays) et simplifierait le processus d'acquisition de ressources ONUSIDA. Les donateurs seraient censés notifier au CCP toutes leurs affectations de fonds, à la fois bilatéraux et multilatéraux.

Le plus important : il créerait une nouvelle fonction de suivi des effets concrets liés à l'attribution de ces fonds, au moyen d'examen périodiques des réalisations. A eux tous, les dispositifs mondiaux et locaux offriraient un vrai cadre de reddition des comptes concernant l'appui du système des Nations Unies en faveur de la riposte élargie au VIH/SIDA, en reliant les décisions ayant trait aux ressources à la performance collective.

Le Secrétariat de l'ONUSIDA fournirait un soutien administratif et de fonds à ce conseil « réaménagé », et constituerait le pivot du cadre de reddition des comptes des parties prenantes. En tant que parties prenantes, les Coparrainants de l'ONUSIDA seraient membres du conseil aux côtés des gouvernements des pays, des donateurs de l'OCDE et des ONG.

⁶² Pour permettre au conseil de s'acquitter effectivement de son mandat élargi, il faudra peut-être ajuster la taille et la composition du conseil, ainsi que les critères concernant les membres et la durée de leur représentation au sein du conseil.

Le programme ONUSIDA tirerait parti d'un Conseil de Gestion, s'appuyant sur la structure actuelle du COC. Dans ce nouveau modèle, les grands organismes des Nations Unies participant à la campagne contre le VIH/SIDA (pas de limitation aux Coparrainants) siègeraient en qualité de directeurs. Le Conseil élirait également des membres non exécutifs (venant des pouvoirs publics, des ONG, des PVS, du secteur privé). Des points focaux VIH/SIDA représenteraient leur organisme des Nations Unies au sein du Conseil. Le Conseil serait composé d'un nombre limité de membres, pour permettre une gestion efficace. Le Conseil, conduit par le Directeur Exécutif de l'ONUSIDA, serait chargé de toutes les décisions stratégiques concernant les éléments intégrés et communs de l'appui des Nations Unies. Le Conseil se réunirait régulièrement (tous les trimestres, voire plus souvent si nécessaire) pour s'acquitter de ses responsabilités de gestion stratégique, ce qui engloberait un pointage détaillé et l'élaboration du budget. Les décisions opérationnelles au quotidien incomberaient au Directeur exécutif de l'ONUSIDA. Le Secrétariat ferait rapport au Conseil de Gestion.

Echelon pays

Ce scénario de direction élargie à l'échelon pays impliquerait la transformation du forum partenarial, ou structure similaire de coordination conduite au niveau national telle qu'un conseil national sur le SIDA, en mécanisme directeur pour l'intégration à la riposte nationale de l'aide extérieure des partenaires œuvrant en faveur du développement. En fonction de la situation du pays en question, le mécanisme garderait une identité institutionnelle séparée, ou deviendrait un élément à part entière de la structure directrice nationale sur le VIH/SIDA.⁶³ D'une manière générale, le Coordonnateur du Programme national de lutte contre le SIDA présiderait le forum incluant des représentants des principaux partenaires nationaux (gouvernementaux et non gouvernementaux) œuvrant dans le domaine du développement et actifs dans le domaine du VIH/SIDA. La taille, la composition et la fréquence des réunions dépendraient des circonstances prévalant dans le pays en question.

Le forum serait le point central pour mobiliser des ressources financières et techniques extérieures, et pour guider les décisions concernant la programmation et l'affectation des ressources extérieures à l'appui d'une riposte élargie, par le biais du Programme national de lutte contre le SIDA. Les examens du Forum porteraient sur les fonds acheminés par le canal du FMSTP, les ressources des programmes bilatéraux venant des donateurs de l'OCDE, les ONG et les Fondations, ainsi que les fonds transitant par le système multilatéral, en vue de faire cadrer le financement avec les besoins prioritaires des programmes nationaux. En sa qualité d'agent honnête et du fait de ses atouts sur le plan normatif, le système des Nations Unies serait chargé de suivre les mouvements de ressources et de contrôler la pertinence de la riposte en collaboration avec le gouvernement. Un examen conjoint des besoins ainsi qu'une évaluation conjointe des progrès du programme, impliquant les grands partenaires œuvrant pour le développement, ouvrirait les portes sur une programmation plus intégrée. Globalement, ce forum commun aiderait à s'acheminer vers un financement fondé sur les besoins, plutôt que sur l'offre.

En ce qui concerne le système des Nations Unies, le forum fournirait une structure par laquelle cerner plus précisément la demande en services que le système peut offrir à

⁶³ Dans l'un ou l'autre des cas, les éléments essentiels d'une structure efficace de coordination et de reddition des comptes doivent être en place : responsabilité hiérarchisée, processus rationalisé d'annonce d'engagements de dépenses et d'allocation de ressources, mise en œuvre décentralisée.

l'appui des programmes de prévention et des initiatives dans le domaine des traitements. En plus du consensus concernant les offres de services de plaidoyer et d'information, le rôle et les responsabilités du système des Nations Unies en matière de développement des capacités devraient faire partie des discussions. Attendu que les activités en question⁶⁴ répondent aux besoins en appui des partenaires du développement, il appartiendrait au forum de réellement mettre de côté (mobiliser) un pourcentage suffisant pour les organismes des Nations Unies. En retour, les organismes des Nations Unies devraient répondre collectivement devant le forum de l'usage effectif des fonds.

Le forum partenarial serait assisté par un Secrétariat technique, qui pourrait s'articuler autour des fonctions externes des Groupes Thématiques des Nations Unies et des groupes de travail technique. Le Secrétariat serait chargé de soutenir le travail de coordination des partenaires du développement représentés au forum, notamment par le biais de principes directeurs, de l'élaboration de stratégies et d'un appui en la matière, du suivi et de l'évaluation de la riposte élargie. Le Secrétariat s'appuierait sur les spécialistes - basés dans les pays - des Coparrainants de l'ONUSIDA, en matière de VIH/SIDA et de développement, et des experts internationaux dans les universités, les fondations, les organismes de développement, etc. sous la conduite du CPP le cas échéant. Les questions de gestion opérationnelle internes au système des Nations Unies seraient traitées par l'Équipe ONU de pays sous la direction du Coordonnateur résident.

Le succès de ce forum partenarial repose dans une certaine mesure sur l'aptitude des organismes de financement à faire preuve d'une certaine souplesse pour programmer leurs ressources dans les pays.

⁶⁴ Le document de négociation ressemblerait à l'actuel outil que constitue le plan de travail intégré, lui-même un sous-ensemble des activités stratégiques du Programme national.

Annexe 1



Lion House, Ditchling Common, Ditchling
HASSOCKS, West Sussex, BN6 8SG
United Kingdom
Telephone: +44 1444 248088
Fax: +44 1444 248763
Email: mail@itad.com
Website: www.itad.com

Son Excellence Luis Filipe Pereira
Président du Conseil de Coordination du Programme de l'ONUSIDA
C/o Ministère de la Santé, Av João Crisóstomo # 9
1649 – 0620 Lisbonne, Portugal

Dr Peter Piot
Directeur exécutif de l'ONUSIDA
C/o OMS (Bâtiment V)
20, avenue Appia, CH-1211, Genève 27, Suisse

8 October 2002

Messieurs,

J'ai le plaisir de vous faire parvenir le rapport final de l'évaluation sur cinq ans de l'ONUSIDA. L'étude a été effectuée conformément au cadre de référence approuvé par le CCP et décrit dans le mandat concernant l'évaluation. Des versions préliminaires de ce rapport ont été longuement examinées avec le Groupe de Supervision de l'Evaluation, et présentées à un ensemble de parties prenantes dans le cadre d'une réunion à Genève, lors de laquelle un grand nombre de suggestions et commentaires utiles ont été faits. Mais la responsabilité des résultats et des conclusions revient entièrement à l'Equipe d'Evaluation.

L'évaluation a trouvé dans le travail du Secrétariat et des Coparrainants infiniment de quoi les féliciter. Le Programme commun de l'ONUSIDA assume un rôle qu'aucune organisation internationale ne pouvait égaler. Compte tenu du contexte évolutif de la maladie, il est possible d'aiguiser l'orientation du programme et de consacrer davantage d'efforts à l'appui à l'échelon pays. Des recommandations conçues pour actualiser et affiner les objectifs, les fonctions, la gestion et la direction du programme sont énoncées, pour examen par le CCP. Nous avons la conviction qu'avec ces changements, le programme a le potentiel pour susciter la riposte majeure qui fera reculer la maladie.

Veuillez agréer, Messieurs, l'expression de ma considération distinguée

Derek Poate
Chef de l'Equipe d'Evaluation

Annexe 2

EVALUATION SUR CINQ ANS DE L'ONUSIDA

Groupe de supervision de l'évaluation (GSE)

Adresse: Bureaux V212&V214

c/o ONUSIDA

20 avenue Appia

CH-1211 Genève 27

Suisse

Téléphone:(+41) 22 7914671/4555

Fax: (+41) 22 791 4768

Courriel: <mst@unaids.org

Reference: MST/JP/aac/PCBChair

Son Excellence

Luis Filipe Pereira

Président du Conseil de Coordination du
Programme de l'ONUSIDA

C/o Ministère de la Santé

Av João Crisóstomo #9

1649 – 062 Lisbonne

Portugal

Dr Peter Piot

Directeur exécutif de l'ONUSIDA

C/o OMS (Bâtiment V)

20, avenue Appia, CH-1211, Genève 27,

Suisse

31 Octobre 2002

Messieurs,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir l'appréciation du GSE concernant le rapport final de l'évaluation sur cinq ans de l'ONUSIDA. Ce rapport final, qu'a rédigé l'équipe chargée par contrat de cette évaluation, ITAD consortium, vous a été adressé le

Je saisis cette occasion pour vous faire part de la satisfaction des membres du GSE quant à la possibilité qui leur a été offerte de faire partie du Groupe de supervision. Notre travail a été intéressant et instructif, et nous pensons qu'il est allé dans le sens de ce qu'attendait le CCP en approuvant le mandat relatif à l'évaluation en octobre 2002, à savoir qu'il souhaitait une évaluation impartiale, de grande qualité et crédible qui contribuerait à guider le développement programmatique et l'élaboration des politiques du Programme à tous les niveaux.

cc: Son Excellence M. Osmo Soiniavaara, Ministre des Affaires Sociales et de la Santé,
Ministère des Affaires sociales et de la Santé, Finlande
Son Excellence M. C.P. Thakur, Ministre de la Santé et de la Protection de la Famille,
Gouvernement de l'Inde

P.J. : (1)

Appréciation du GSE

A titre personnel, je souhaiterais vous remercier du soutien et des encouragements que vous avez dispensés au GSE dans le cadre de son travail. Je voudrais également adresser des remerciements aux précédents présidents du CPP, M. Osmo Soininvaara et le Dr C.P. Thakur, qui ont soutenu ma nomination à la présidence du GSE, et qui ont également offert un appui au Groupe, aux premiers stades de l'évaluation.

Veillez agréer, Messieurs, l'expression de ma haute considération.

Yours sincerely,

Euclides Castilho
Chair, ESP

31 October 2002

Appréciation du GSE concernant le Rapport final de l'évaluation sur cinq ans de l'ONUSIDA

A. Mandat de l'évaluation

1. A sa 7^{ème} réunion en décembre 1998, le CCP avait approuvé le cadre et le plan de suivi et d'évaluation de l'ONUSIDA élaborés d'abord par le Groupe de travail du CCP sur les indicateurs et l'évaluation, et ensuite par le Groupe de référence pour le suivi et l'évaluation (MERG), prévoyant une évaluation de l'ONUSIDA en 2001, soit cinq ans après sa création. En septembre 2000, le MERG dans sa composition élargie, qui incluait des représentants des pays bénéficiaires et des pays donateurs, des services d'évaluation des Coparrainants et bilatéraux ainsi que des experts en évaluation indépendants, a établi le Mandat pour l'évaluation sur cinq ans de l'ONUSIDA. Le MERG élargi a également défini un processus pour la sélection du Groupe indépendant de supervision de l'évaluation. Le mandat a été approuvé par la réunion extraordinaire du CCP le 27 octobre 2000. Le président du CCP, en consultation avec l'ancien président, le vice-président et le président du MERG, a choisi le président et les membres du GSE en décembre 2000. A sa 10^{ème} réunion les 14 et 15 décembre 2000, le CCP a pris note des nominations et a demandé au GSE de procéder à l'évaluation selon le mandat approuvé. A sa 11^{ème} réunion, du 30 mai au 1^{er} juin 2001, le CCP a accepté que l'évaluation soit prolongée jusqu'en décembre 2002.
2. Le Mandat présente l'évaluation dans son ensemble (finalité, portée, marche à suivre, etc.) ainsi que sa structure administrative, et un certain nombre de principes relatifs à la conduite de l'évaluation. Ces principes sont l'indépendance et la transparence du processus d'évaluation, l'occasion d'un apprentissage mutuel, la consultation et la participation des parties prenantes, une optique tournée vers l'avenir, et le contrôle de la qualité dans le cadre de la supervision de la mise en œuvre de l'Evaluation elle-même.
3. L'indépendance de l'évaluation a été garantie par la sélection d'un président et de membres du GSE qui étaient indépendants de tout lien avec l'ONUSIDA et agissaient en leur nom propre. L'Equipe d'évaluation a été choisie dans le cadre d'un appel d'offre international. L'UNOPS a été chargé par le GSE de veiller à ce que les normes des Nations Unies soient respectées dans le processus de sélection.
4. Pour garantir la transparence, les parties prenantes ont été informés de l'avancement de l'Evaluation par le biais des bulletins réguliers du président du GSE, (distribués selon les listes d'adresses de l'ONUSIDA et mis sur le site web de l'ONUSIDA), et des rapports de situation au CCP.
5. Le GSE a lancé un processus de consultation large avec les parties prenantes concernant le projet de rapport de début d'activité et le projet de rapport final. Ce processus englobait l'invitation à fournir des commentaires écrits, ainsi que deux ateliers des parties prenantes, auxquels ont assisté les membres et les observateurs du CCP, et le MERG. Le premier atelier a examiné le rapport de début d'activité de

Appréciation du GSE

l'Equipe d'évaluation, dans lequel l'Equipe présentait la portée et la méthodologie de l'évaluation prévue. Le deuxième atelier a examiné le projet de rapport final. Les objectifs des consultations ont été clairement énoncés pour les parties prenantes, et notamment la nécessité de considérer les résultats de l'Evaluation au regard des orientations futures de l'ONUSIDA.

6. Dans le cadre de ses responsabilités de supervision, le GSE s'est réuni cinq fois ; il y a eu également deux réunions en présence d'une partie des membres, les autres participant au moyen de la téléconférence ; plus des consultations régulières par e-mail. Le président, le vice-président et les autres membres du GSE ont assisté aux réunions organisées pour briefier l'équipe d'évaluation et les principales parties prenantes sur les questions clés concernant l'évaluation. Le GSE a également fait office de groupe de pairs pour l'équipe d'évaluation. Le GSE a été aidé par une Equipe d'appui administratif comprenant un chef, deux experts indépendants dans les domaines de la santé et de l'évaluation, et une assistante administrative prêtée par le Secrétariat de l'ONUSIDA.
7. Dans le document présentant le Mandat, le GSE est invité à « rédiger pour le CCP un rapport d'appréciation du rapport final concernant la qualité et l'objectivité de l'Evaluation, la pertinence des méthodes utilisées et le degré selon lequel les conclusions du rapport cadrent avec les analyses qu'il contient » (Annexe 1, UNAIDS/PCB(10)/004). Le CCP lors de sa réunion extraordinaire a également demandé au GSE de « recommander des actions de suivi » (UNAIDS/PCB (E/00.5).

B. Appréciation GSE du Rapport final

8. Le Rapport final et la documentation d'accompagnement ont été finalisés dans les limites du calendrier modifié et conformément au plan de travail convenu. Dans l'ensemble, le GSE considère que la méthodologie de l'évaluation était appropriée et répondait aux critères exposés dans le Mandat. En dépit d'entraves à la collecte de données, le volume rassemblé a été suffisant pour élucider les principales questions de l'évaluation. Les conclusions de l'Evaluation sont bien étayées par les preuves, et les recommandations sont tournées vers l'avenir.

Pertinence de la méthodologie de l'évaluation et concordance avec le mandat

9. Le Mandat fixait des tâches difficiles à l'équipe d'évaluation, à qui il était demandé d'évaluer à la fois par rapport aux objectifs ECOSOC et par secteur opérationnel de l'ONUSIDA. En ce qui concerne la portée, il était stipulé qu'il ne s'agissait pas d'évaluer toutes les activités VIH/SIDA des coparrainants, le point de mire étant les « plus » apportés par le programme ONUSIDA. Le Mandat stipulait encore que l'Evaluation couvrirait les niveaux mondial, interpays et national, et que l'impact généré par l'ONUSIDA constituerait un volet central de l'évaluation (Annexe 1, ONUSIDA/PCB(10)/004, section II et III). L'Equipe d'évaluation a traité convenablement l'ensemble des aspects prévus dans le cadre donné.
10. La conception de l'évaluation a été conforme aux normes internationales d'évaluation, notamment, et en particulier, celles préconisées par le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE. La méthodologie exposée dans le rapport de début d'activité, résumée à l'Annexe I du rapport final, était exhaustive. Les aspects

clés en étaient les suivants : études sur documents aux premiers stades ; équilibre entre le nombre de pays visités et le nombre de personnes contactées dans les limites du temps disponible ; et entretiens avec le Secrétariat de l'ONUSIDA, les Coparrainants, les grands organismes bilatéraux, les organisations de la société civile, et les représentants des programmes gouvernementaux. Cette diversité de parties prenantes a permis à l'Equipe d'évaluation de trianguler les informations qu'elle recevait, méthode classique pour évaluer les points de vue différents des parties intéressées.

11. Les définitions différentes données de l'ONUSIDA par les différentes parties prenantes aux niveaux mondial et national, un contexte à évolution rapide, le caractère délicat de cette maladie, le manque de données, ainsi que le temps limité par rapport à l'ampleur de la tâche, ont été autant de contraintes pour l'Equipe d'évaluation ; elle les a gérées d'une façon professionnelle et valable. Elle a pris les différentes définitions de l'ONUSIDA comme point de départ, réagi avec pertinence aux nouveaux événements tels que la constitution du Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la Tuberculose et le Paludisme, affiné sa méthodologie pour parer aux difficultés rattachées à la collecte de données et aux lacunes à ce niveau.
12. Le Mandat demandait spécifiquement que l'Equipe d'évaluation cherche des avis concernant la probabilité qu'une riposte élargie telle que définie par l'ONUSIDA contribue à atténuer les effets de l'épidémie. Il avait également été demandé à l'Equipe de déterminer quelles données seraient nécessaires pour établir des liens de causalité entre les actions de l'ONUSIDA et l'impact, et de faire rapport sur le potentiel d'évaluation de l'impact à l'avenir. L'Equipe, comme indiqué dans le rapport de début d'activité, a cherché à mesurer la probabilité de l'impact, mais vu la rareté des données, elle n'a pas pu tirer de conclusions sur ce critère d'évaluation. L'Equipe signale un manque général de données à l'échelon pays concernant l'efficacité des interventions sur le plan de la prévention de la transmission et de l'atténuation des effets de l'épidémie, ce qui place face à l'impossibilité de tirer des conclusions à propos de l'impact des efforts de l'ONUSIDA pour renforcer une action élargie à l'échelon pays.
13. Le mandat stipulait encore que l'Evaluation devrait être une occasion d'apprentissage réciproque, de consultation et de participation des parties prenantes. Ces principes entraînent dans la méthodologie de l'Evaluation, à la fois au niveau mondial et pour les études de pays. L'Equipe d'évaluation a respecté les éléments participatifs de la méthodologie comme convenu. Autant que le contexte pratique le permettait, l'Equipe d'évaluation a tenu compte des suggestions méthodologiques avancées durant le premier processus de consultation des parties prenantes concernant le Rapport de début d'activité, et des suggestions analytiques et recommandations issues de la 2^{ème} consultation sur le projet de Rapport final. Il convient de féliciter l'Equipe d'Evaluation qui est restée très ouverte aux suggestions et commentaires et qui a su les intégrer dans sa méthodologie ; moyennant quoi non seulement la qualité de l'Evaluation s'en est trouvée améliorée, mais également la probabilité que les résultats de l'Evaluation soient utiles à l'ONUSIDA et à toutes les autres parties prenantes, est plus forte.

Degré selon lequel les conclusions du rapport cadrent avec les analyses qu'il contient

14. Un rapport d'évaluation doit être à la fois fiable (fondé sur un volume suffisant de données informatives émanant d'un nombre suffisant de sources que l'on a fait se recouper) et conforme (l'évaluation doit mesurer ce qu'elle s'est proposé de mesurer). L'Equipe d'Evaluation a produit neuf documents de pays, quatre documents de base, une étude thématique sur la direction des programmes mondiaux, et le Rapport final. Ces rapports peuvent tous faire l'objet d'une distribution générale. Les principales conclusions du Rapport final proposent des renvois aux sections pertinentes dans les documents de base, qui couvrent les résultats de l'Evaluation selon les trois principaux domaines opérationnels de l'ONUSIDA, et la direction. L'utilisation de différentes sources de données ainsi que les mécanismes de feed-back et de validation auprès des parties prenantes à la fois aux niveaux mondial et pays ont permis de disposer de bonnes preuves étayant les principales conclusions. L'Atelier des parties prenantes sur le projet de rapport final a révélé que les principales conclusions n'ont soulevé que de très rares commentaires. La plupart des discussions ont été axées sur les implications des résultats, et sur les recommandations pour l'avenir.

Qualité et objectivité du Rapport

15. L'Evaluation a été effectuée par une équipe hautement qualifiée de professionnels de l'évaluation. Le Rapport final est rédigé de façon claire et, au vu de l'épaisseur du document par rapport à l'ampleur de l'évaluation, de façon suffisamment concise et précise. L'analyse fournie est très bonne, et les conclusions découlent logiquement des appréciations faites. Lorsque les données quantitatives manquaient, des jugements qualitatifs sains ont été exprimés. Le processus participatif a donné aux Coparrainants de l'ONUSIDA ainsi qu'aux autres parties prenantes l'occasion de faire des suggestions et des commentaires concernant la méthodologie ainsi que les conclusions et recommandations de l'Evaluation. L'Equipe d'évaluation a été ouverte aux commentaires, tout en gardant professionnellement ses distances par rapport à des intérêts ou points de vue particuliers.
16. Le rapport a trouvé un juste équilibre en ce sens qu'il présente les résultats des cinq premières années d'activité de l'ONUSIDA, tout en gardant un œil sur le futur. Les 29 recommandations sont très pertinentes et vont à l'essentiel. Elles contiennent une proposition de remaniement des objectifs ECOSOC, des suggestions concrètes pour une amélioration des mécanismes de direction au niveau mondial et pays, et une recommandation invitant le MERG à élaborer un programme d'évaluations qui serviraient de base pour une 2^{ème} évaluation quinquennale de l'ONUSIDA. On y trouve clairement indiqué quelle entité organisationnelle doit se charger de la mise en œuvre de chacune des recommandations – qui s'adressent presque toutes au CCP, le client de l'Evaluation.

C. Actions de suivi recommandées

17. L'un des principaux objectifs de l'Atelier des parties prenantes sur le projet de Rapport final était d'obtenir des avis concernant la façon de donner suite aux résultats et recommandations de l'Evaluation. Les résultats de l'atelier ainsi que les initiatives additionnelles de l'ONUSIDA ont donné lieu à un processus de consultation avec pour

aboutissement l'examen des résultats de l'évaluation par le CCP à sa réunion les 11 et 12 décembre 2002. Les effets concrets attendus de la réunion, ou des réunions subséquentes s'il y a lieu, sont les suivants : i) un ensemble révisé d'objectifs, de fonctions, et d'orientations programmatiques, d'après les conclusions de l'Evaluation, afin de guider l'ONUSIDA pour les cinq années à venir ; et ii) des demandes adressées au Secrétariat, aux Coparrainants, et aux autres entités concernées pour lancer le processus de planification de la mise en œuvre. Le GSE entend que la planification doit prévoir des effets concrets précis et des calendriers de mise en œuvre.

18. Il est important d'effectuer une diffusion large du Rapport d'évaluation, de sorte qu'il atteigne différents groupes de parties prenantes. Il est particulièrement important d'inviter les autorités nationales et d'autres parties prenantes à l'échelon pays à prendre appui sur ce rapport pour examiner et, si possible, améliorer les dispositifs locaux de sorte que la riposte au VIH/SIDA devienne plus effective. La reconnaissance du fait qu'il n'y a pas de « taille unique » signifie qu'il faut trouver des dispositifs différents dans des contextes de pays différents, en restant dans le cadre mondial. Les ONG et les communautés locales ainsi que les hommes et les femmes vivant avec le VIH/SIDA ont une contribution particulière à apporter à une riposte à l'épidémie qui ait toute l'efficacité voulue.
19. Vu l'importance des donateurs de l'OCDE par rapport à la création de l'ONUSIDA et compte tenu de leur rôle de plus en plus affirmé dans l'appui à la mise en œuvre de politiques et programmes exhaustifs dans le domaine du VIH/SIDA à l'échelon pays, le GSE recommande que le CCP fasse participer les donateurs bilatéraux à l'examen des conclusions et recommandations de l'évaluation, et des implications du soutien futur à l'ONUSIDA aux niveaux mondial, interpays et national.
20. Avec ces mesures, le GSE pense que le CCP peut garantir une exploitation appropriée des résultats de cette importante évaluation.

Annexe 3

Directeur Executive

Reference: KC/JMS/EM/mtb

Son Excellence
Luis Filipe Pereira
Président du Conseil de Coordination du
Programme de l'ONUSIDA
C/o Ministère de la Santé
Av João Crisóstomo #9
1649 – 062 Lisbonne
Portugal

11 Novembre 2002

Excellence,

Au nom du Secrétariat de l'ONUSIDA et des Organismes Coparrainants, je saisis cette occasion pour remercier l'Equipe d'Evaluation, le Groupe de Supervision de l'Evaluation (GSE) et l'Equipe d'Appui Administratif, qui ont beaucoup travaillé à la rédaction du Rapport final de l'Evaluation sur cinq ans de l'ONUSIDA.

L'ONUSIDA se félicite de ce rapport et en reconnaît les nombreux éléments positifs, tels que son optique large, sa transparence, ses méthodes et approches, et la richesse des documents d'appui.

Comme vous le savez, le Groupe de Référence pour le Suivi et l'Evaluation (MERG) a déjà exprimé ses opinions, à la fois lors du récent atelier des parties prenantes et par écrit, sur la marche à suivre, les méthodes et la base de preuves pour la formulation des recommandations, et nous sommes heureux de constater que bon nombre des commentaires du MERG sont reflétés dans ce Rapport final.

Les Coparrainants et le Secrétariat de l'ONUSIDA ont accueilli favorablement la possibilité qui leur a été donnée de participer à l'atelier des parties prenantes et de formuler d'autres commentaires écrits au-delà de ceux qui ont été inclus dans le récapitulatif des commentaires des groupes de travail, issus de cet atelier. Nous apprécions également l'effort qu'a fait l'Equipe d'Evaluation pour prendre la mesure de ces commentaires et refléter nombre d'entre eux dans le Rapport final.

Globalement, nous constatons que nous sommes d'accord avec les conclusions prépondérantes de ce rapport, à savoir que :

- La période s'est achevée sur la preuve manifeste d'un engagement mondial, sur le plan politique et bureaucratique;
- Un mandat mondial clair a été établi avec des objectifs qui peuvent servir d'outil de reddition des comptes au niveau des dirigeants internationaux ; et que
- Au cours de ses cinq premières années, le Programme s'est établi en tant que leader de l'action contre le VIH/SIDA, et centre de connaissances sur la maladie.

.../2

cc: Dr Euclides Castilho, Evaluation Supervisory Panel Chair
Mr Derek Poate, Evaluation Team Leader

Son Excellence Luis Filipe Pereira, Lisbonne

11 Novembre 2002

Notre préoccupation majeure réside toujours dans la question de savoir comment renforcer les programmes nationaux décidés à s'attaquer comme il convient à ce défi majeur, traité dans ce Rapport, que constitue l'adaptation de la riposte aux dimensions de l'épidémie à l'échelon pays.

Les 29 recommandations de l'Equipe d'Evaluation offrent un cadre précieux aux consultations à venir au sein du Programme, avec le système des Nations Unies dans son entier, et avec les partenaires nationaux et internationaux, concernant ce Rapport d'évaluation. A l'issue de ces consultations, nous soumettrons au Conseil de Coordination du Programme (CCP) nos recommandations en réponse aux conclusions de l'évaluation.

Nous sommes bien conscients de l'ampleur et de la complexité de cette tâche que l'Equipe d'Evaluation, le Groupe de Supervision de l'Evaluation et l'Equipe d'Appui administratif ont eu à mener à bien, et nous reconnaissons le rôle important que jouera le Rapport d'Evaluation lors des prochaines discussions du CCP, et au-delà, lorsqu'il s'agira de concentrer notre attention sur les améliorations à apporter au Programme au cours des mois et des années à venir.

Veillez agréer, Excellence, l'assurance de ma très haute considération.

Dr Peter Piot