



ONUSIDA
PROGRAMME COMMUN DES NATIONS UNIES SUR LE VIH/SIDA

HCR
UNICEF
PAM
PNUD
UNFPA
ONUOC
OIT
UNESCO
OMS
BANQUE MONDIALE

ONUSIDA/PCB(20)/07.12
11 mai 2007

**20^{ème} réunion du Conseil de Coordination du Programme
de l'ONUSIDA
Genève, Suisse
25-27 juin 2007**

Point 3.1 de l'ordre du jour provisoire :

L'ONUSIDA et la Réforme des Nations Unies

Documents supplémentaires pour ce point : *aucun*

Au requise pour cette réunion - le Conseil de Coordination du Programme est prié de :

d'approuver les recommandations figurant aux paragraphes 38 à 43 du présent document

- i. Les efforts réalisés actuellement en vue d'améliorer la cohérence doivent s'inspirer de l'expérience de l'ONUSIDA.
- ii. Il importe que les recommandations de la Cellule mondiale de réflexion soient rapidement mises en œuvre et soutenues en tant que contributions à la réforme des Nations Unies
- iii. L'ONUSIDA doit jouer un rôle essentiel dans les programmes pilotes en faveur d'« une seule ONU » menés dans les pays, de la même façon que les Coordonnateurs de l'ONUSIDA dans les pays sont des membres à part entière des équipes de pays des Nations Unies.
- iv. Il importe de prêter une attention accrue aux questions des motivations et des responsabilités au sein du système des Nations Unies
- v. La coordination de la lutte contre le sida par le biais des mécanismes de l'ONUSIDA doit demeurer intacte lors de la mise en œuvre des programmes pilotes de la réforme des Nations Unies.
- vi. L'ONUSIDA doit produire en permanence des informations concernant sa contribution à l'amélioration de la cohérence au sein des Nations Unies.

Implications en termes de coûts des décisions : *aucune*

L'ONUSIDA a vu le jour dix ans trop tôt. S'il était né aujourd'hui, il n'aurait pas été confronté à bon nombre des difficultés qu'il a connues dans ses débuts.

Directeur régional de l'UNICEF pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 2006

Parce qu'il a su réduire les doubles emplois, se concentrer sur ses résultats et améliorer son efficacité et sa transparence, l'ONUSIDA est un exemple exceptionnel de la réforme du système des Nations Unies en action.

UN Reform : Harmonization and Alignment to Achieve the Millennium Development Goals Groupe des Nations Unies pour le Développement, 2005

Introduction

- 1. Depuis le début, l'ONUSIDA a été considéré comme un pionnier de la réforme des Nations Unies**, particulièrement en raison du rôle qu'il a joué au sein du système de coordonnateurs résidents et de son utilisation du mécanisme des groupes thématiques. On ne dispose cependant que de peu d'écrits mentionnant les leçons tirées de son expérience de plus de dix ans dans la recherche d'une « cohérence à l'échelle du système » au sein de la riposte mondiale au sida. Le présent document se propose de décrire explicitement ces leçons.
2. Aucun autre organisme des Nations Unies n'a atteint une telle diversification de ses fonctions puisqu'il rallie des institutions très différentes les unes des autres, notamment la Banque mondiale, autour d'une cause commune, et potentialise ainsi l'idée d'une réforme du système des Nations Unies. En dépit, ou peut-être en raison de son statut unique, l'ONUSIDA est devenu un vivier de leçons qui est largement demeuré lettre morte.
3. Parce qu'il est sans précédent, l'ONUSIDA figure dans la liste des « autres organismes des Nations Unies » dans l'organigramme du Système des Nations Unies, à côté de l'Université des Nations Unies, du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), de l'École des cadres des Nations Unies et du Haut Commissariat aux Droits de l'Homme (HCDH). En revanche, et contrairement à ses Coparrainants le PNUD, l'UNICEF, le UNFPA, le HCR et le PAM, il n'apparaît pas sous « programmes et fonds ». Pas plus que sous « institutions spécialisées », où l'on trouve d'autres de ses Coparrainants, l'OMS, l'UNESCO et l'OIT, ni dans le groupe chapeauté par la Banque mondiale, un de ses Coparrainants également. Enfin, il ne fait pas non plus partie du Secrétariat de l'ONU, où un de ses Coparrainants, l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDC), a pris ses quartiers.
4. Même le rapport récent du Secrétaire général des Nations Unies sur la cohérence à l'échelle du système, « Unis dans l'action »¹ (*Delivering as one*), ne mentionne l'ONUSIDA ni dans son compte rendu ni dans ses recommandations, en dépit de la pertinence de l'expérience de l'ONUSIDA pour le sujet même de ce rapport.
5. Si l'on peut imaginer que sa structure unique pourrait parfaitement le placer à part et dans sa propre catégorie auprès des « autres organismes des Nations Unies », les principes mêmes de l'ONUSIDA, ainsi que son mode de fonctionnement – à savoir des actions réalisées dans le cadre d'un vaste système – devraient l'entraîner progressivement au cœur même de toutes les entités du système des Nations Unies, plutôt que vers une position périphérique.

¹ «Delivering as one», Report of the Secretary-General's high level panel on UN system-wide coherence 9 November 2006. (« Unis dans l'action », Rapport du Groupe de haut niveau du Secrétaire général sur la cohérence du système des Nations Unies).

6. De même, il importe de ne pas négliger de prendre en considération les opportunités, mais aussi les risques, que la Réforme du système des Nations Unies peut supposer pour l'ONUSIDA.

44^{ème} séance plénière
26 juillet 1994

Programme des Nations Unies conjoint et mené de concert pour lutter contre le virus d'immunodéficience humaine/syndrome d'immunodéficience acquise (VIH/sida)

II.6. Ce programme fera appel à l'expérience et aux capacités des six organismes coparrainants pour élaborer ses stratégies et politiques, lesquelles seront ensuite incorporées dans les programmes et activités des organismes en question. Les **organismes coparrainants participeront à l'élaboration du programme**, contribueront dans des conditions égales à son orientation stratégique et **recevront de lui des conseils de caractère général et technique** pour la mise en œuvre de leurs propres activités de lutte contre le VIH/sida. De cette manière, **le programme permettra aussi d'harmoniser les activités des organismes coparrainants dans ce domaine.**

V.15 **La coordination des activités sur le terrain sera assurée par le système des coordonnateurs résidents des Nations Unies**, dans le cadre des résolutions 44/211 et 47/199 de l'Assemblée générale. **Le Coordonnateur résident créera un groupe thématique sur le VIH/sida, composé de représentants des six organismes coparrainants et d'autres organismes des Nations Unies.** Le président de ce groupe sera choisi par consensus parmi les représentants du système des Nations Unies. Ce groupe thématique devrait aider les organismes des Nations Unies à mieux intégrer leur action dans les mécanismes de coordination nationaux. Afin d'appuyer le processus de coordination, le programme recrutera, dans un certain nombre de pays, un fonctionnaire national qui aidera le président du groupe thématique à s'acquitter de ses fonctions.

[Résolution 1994/24 de l'ECOSOC]

7. L'ONUSIDA a été un véritable pionnier en matière de réforme des Nations Unies. Des initiatives, telles que les « Trois principes », le programme et l'équipe communs des Nations Unies sur le sida, le Comité des Organismes coparrainants (COC), le Conseil de Coordination du Programme (CCP), le Budget-plan de travail intégré (BPTI), la répartition du travail et des mécanismes tels que la Cellule mondiale de réflexion devant permettre de « faire travailler l'argent », proviennent toutes d'un effort concerté visant à améliorer la cohérence à échelle du système. De plus, l'ONUSIDA est allé plus loin que l'ONU, puisqu'il soutient la cohérence des ripostes au sida aux niveaux mondial, régional et national.

8. En décembre 2006, le CCP demandait qu'un rapport soit présenté à la session de juin 2007 du Conseil sur « l'ONUSIDA, comme exemple de la réforme en cours des Nations Unies en réponse au rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence à l'échelle du système ». ² Le COC a également discuté au cours de sa réunion d'octobre 2006 des domaines dans lesquels l'ONUSIDA pourrait faire part de son expérience pour la mise au point des recommandations du rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence du système des Nations Unies, dont une version provisoire avait été présentée au COC avant la publication des rapports le 9 novembre 2006.

9. Afin de mieux comprendre ce que l'expérience des pays en matière de coordination de la lutte contre le sida peut apporter au processus de réforme des Nations Unies et de se faire une idée de la manière dont ce processus pourrait influencer sur les mécanismes actuels de la collaboration en matière de lutte contre le sida, une série d'entretiens ont été menés entre

² Décisions, recommandations et conclusions de la 19^{ème} réunion du Conseil de Coordination du Programme de l'ONUSIDA, Lusaka, Zambie, 6-8 décembre 2006

décembre 2006 et mars 2007. Ces entretiens ont été réalisés avec des représentants des pays auprès des institutions des Nations Unies ainsi qu'avec les partenaires bilatéraux ou des gouvernements nationaux, des représentants de la société civile et des points focaux régionaux, lorsque cela s'est révélé possible, basés en Ethiopie, au Honduras, en Inde, au Panama, au Rwanda, en Thaïlande et au Viet Nam. En outre, un certain nombre d'évaluations des mécanismes de l'ONUSIDA ainsi que des textes concernant la réforme des Nations Unies ont été examinés. En avril 2007, une version préliminaire du rapport a été présentée au COC. La présente version du rapport est donc plus étendue, car elle tient compte de la contribution apportée par le COC.

« Le fait de disposer de différentes directives mondiales ont été un facteur de facilitation, en particulier la lettre du Secrétaire général, le document d'orientation sur les équipes conjointes, le document sur la répartition du travail en matière d'appui technique et les « Trois principes », le document sur l'intensification de l'accès universel et des cadres tels que les OMD, et la Déclaration d'engagement sur le VIH/sida de l'UNGASS. **Toutefois, c'est plus que la simple existence de ces directives qui importe, mais la compréhension et l'application de ces documents.** »

Deuxième consultation sur les équipes et programmes communs liés au sida (Genève, mars 2007) Rapport de réunion

Les leçons

10. L'ONUSIDA a démontré que la cohérence est possible et que l'on peut être « unis dans l'action », mais cela demande des investissements politiques, financiers et institutionnels soutenus et que l'on se concentre sur les résultats plutôt que sur les processus ou les mandats. La cohérence ne survient pas spontanément et ne résulte pas seulement du bon vouloir de chacun, mais elle se mérite par le travail. Les orientations données par les conférences internationales et les engagements sont essentiels, mais ils ne sont pas tout. Des mécanismes de motivation et de prise des responsabilités doivent être mis en place. Enfin, s'il importe d'être « unis dans l'action », l'attention que l'on porte au processus ne devrait pas faire oublier le travail de fond qui est nécessaire. En d'autres termes, tandis que nous travaillons à être « unis dans l'action », nous ne devons pas perdre de vue ce que signifie **l'action** qui nous unit. La riposte mondiale à l'épidémie de sida est depuis toujours un point de ralliement qui permet de mobiliser la cohérence. La difficulté qui se pose si l'on veut être cohérent dans d'autres missions politiques est celle de la clarté des objectifs, qui doivent être soutenus par les mandats et les mécanismes de mise en œuvre visant à être « unis dans l'action » et non menés par eux.

11. Dans les premières années de l'ONUSIDA, alors que l'on se préoccupait beaucoup plus des processus que des résultats, on n'a enregistré que peu de progrès concrets, et ce n'est que lorsque les résultats ont été placés au centre de l'action que celle-ci a pu produire une véritable cohérence de la mise en œuvre et améliorer son impact.

12. Cette section traitera plus spécifiquement de cohérence sur le plan politique, de cohérence des actions nationales, de financement et de la nécessité de renforcer les responsabilités. Elle ne tente pas de rendre compte de l'histoire d'absolument tous les efforts de coordination écrits par l'ONUSIDA ni de leur impact sur l'épidémie, mais plutôt de mettre en lumière les questions les plus importantes au regard de l'environnement actuel de la réforme des Nations Unies.

Réussites de l'ONUSIDA sur le plan de la cohérence

- Unité des objectifs relatifs à la lutte contre le sida et (dans la plupart des cas) le fait de s'exprimer d'une seule et même voix
- La lutte contre le sida en tant que thème traversant horizontalement tout le système des Nations Unies
- Unification des politiques importantes
- Budget-plan de travail intégré fonctionnant en tant qu'instrument d'harmonisation, de financement et de transparence
- Equipes et programmes communs des Nations Unies dans un certain nombre de pays
- Répartition claire des tâches
- Mécanismes de gouvernance au sein des Etats Membres et à l'intérieur du système des Nations Unies favorisant la cohérence
- Engagement au-delà du système des Nations Unies, notamment à l'égard de la société civile
- Action invariablement liée au système des Coordonnateurs résidents

Cohérence des politiques

13. L'expérience a prouvé à l'ONUSIDA que la cohérence à l'échelle du système dans les domaines politiques importants doit constituer une priorité. S'exprimer d'une seule et même voix dans le monde entier lorsqu'il s'agit de fournir des conseils d'ordre politique ou technique est, non seulement essentiel si l'on veut pouvoir mener une riposte efficace au sida, mais également lorsqu'il s'agit de faire progresser le programme de lutte contre le sida commun au système des Nations Unies. Ainsi, la cohérence des politiques relatives à l'approche multisectorielle de l'épidémie de sida, à la prévention du VIH, au dépistage, à la fourniture de conseils, à l'éducation et à la gestion du VIH sur les lieux de travail sont autant de domaines occupant récemment le devant de la scène et dans lesquels la cohérence a joué un rôle crucial dans les réalisations de l'ONUSIDA et a fourni des plateformes de plaidoyer de premier ordre en faveur de l'action. Le rôle du Secrétariat a été essentiel dans la mise en place de politiques communes et l'harmonisation des orientations techniques et de l'information relatives à l'épidémie mondiale.

14. L'ONUSIDA offre un exemple unique au sein du système des Nations Unies, en ceci qu'il dispose d'un mécanisme intergouvernemental – le CCP – pour assurer la cohérence de ses politiques, en même temps que d'un mécanisme interne, le Comité des Organismes coparrainants (COC), dont chacun des deux ont été d'une très grande utilité à l'ONUSIDA dans sa progression vers la cohérence de ses politiques. Les deux ont exigé de l'ONUSIDA qu'il ne cesse de s'interroger sur ses responsabilités et ont été des forums fertiles de discussion et de suivi systématique. Tant les mécanismes internes – comme le COC – que les mécanismes externes – comme le CCP – sont nécessaires. Le COC assure l'engagement institutionnel et permet de résoudre les conflits internes, et le CCP fournit l'orientation stratégique et politique et appartient aux Etats Membres et à la société civile. La réforme plus vaste à l'échelle du système aura elle aussi dans une certaine mesure besoin d'un mécanisme efficace pour s'assurer de la collaboration des Etats Membres, de la société civile et du système des Nations Unies et asseoir leur appropriation du système.

15. L'ONUSIDA a appris que la cohérence au sein des Etats Membres et entre eux est d'une importance capitale. Au cours de ses premières années en particulier l'ONUSIDA a dû faire face à des positions conflictuelles en matière de gouvernance chez les Etats Membres représentés dans les organes directeurs de ses différents Coparrainants. En outre, les politiques des donateurs en matière de financement peuvent soit promouvoir, soit freiner l'avènement d'une plus grande cohérence et de programmes conjoints.

16. La coordination effectuée par le système des Nations Unies autour du sida contribue de façon valable à la coordination et au leadership exercés par les pays, mais ne saurait s'y substituer. L'ONUSIDA a toujours accordé une importance capitale au principe selon lequel les pays doivent détenir la responsabilité de la lutte contre le sida, bien qu'il respecte en tout temps les principes de base de l'UNGASS et d'autres conférences internationales ainsi que ses engagements à cet égard et appelle à la participation de toutes les parties prenantes de la riposte au sida, sans se limiter à la recherche exclusive de la cohérence interne au système des Nations Unies. Ainsi, une des leçons les plus importantes qu'il faut tirer du travail de l'ONUSIDA, est que, pour faire des Nations Unies un système cohérent, il est également essentiel de chercher l'inspiration au-delà des Nations Unies.

17. Pour un domaine aussi controversé que la lutte contre le sida, il est très important de disposer d'un mandat de niveau mondial qui tienne sa légitimité de conférences et d'engagements internationaux et, pour la même raison, de pouvoir compter sur des défenseurs dévoués à sa cause au sein des équipes de pays des Nations Unies. Et si l'ONUSIDA n'avait pu bénéficier du dévouement de son Secrétariat, ses progrès auraient été beaucoup plus lents. Une des préoccupations liées au plaidoyer en faveur d'un « leader unique », repose sur le fait que cette politique dépend de la volonté d'une seule personne de prendre des risques pour s'attaquer à des questions sensibles tout en évitant de perdre en crédibilité sur d'autres questions.

« L'approche unifiée illustrée par les Groupes thématiques sur le VIH/sida dont les initiatives ont été couronnées de succès est vigoureusement appuyée dans les propositions du Secrétaire général de l'ONU pour un Plan-cadre des Nations Unies d'aide au développement qui envisage une évaluation et une planification conjointes du travail des Nations Unies dans le domaine du développement. En fait, le Secrétaire général a proposé que l'approche des Groupes thématiques, dont les Coparrainants de l'ONUSIDA ont été les pionniers pour le VIH, soit reproduite dans d'autres domaines du développement. »

Le système des Nations Unies au niveau des pays: Relever le défi du VIH/SIDA. Point 2(b) de l'ordre du jour du CCP, Nairobi, novembre 1997 [UNAIDS/PCB(5)/97.5]

La cohérence à l'échelon des pays

18. Il est généralement admis que la coordination autour de la lutte contre le sida a toujours bien fonctionné à l'échelon des pays. Certains attribuent cela au fait qu'il ne s'agissait pas de quelque chose de nouveau mais d'un domaine ayant déjà rallié la cohérence à l'échelle du système. Les Groupes thématiques sur le VIH/sida sont largement perçus comme les Groupes thématiques des Nations Unies les plus actifs, fonctionnant plutôt bien, et menant déjà les efforts réalisés dans le cadre de la réforme des Nations Unies pour s'« unir dans l'action ». L'importance du rôle joué par les Groupes thématiques est reconnue dès les débuts de l'ONUSIDA, notamment dans la résolution du Conseil économique et social 1994/24 qui approuve la création d'un programme commun et coparrainé des Nations Unies sur le sida et qui déclare explicitement qu'un groupe thématique sur le VIH/sida sera créé par le Coordonnateur résident et comportera des représentants des six Coparrainants et d'autres organisations du système des Nations Unies.³ En 1996, des groupes thématiques des Nations Unies sur le sida avaient été créés dans 132 pays.⁴ Depuis lors, plusieurs évaluations⁵ ont rapporté l'importance que revêt le mécanisme des groupes thématiques pour la coordination à l'échelle du système.

³ Résolution 1994/24 de l'ECOSOC. V.15.

⁴ UNAIDS/PCB(5)/97.5 Le système des Nations Unies au niveau des pays, p.2

⁵ Voir UNAIDS/PCB(13)/02.2 Evaluation sur cinq ans de l'ONUSIDA.

Il existe d'autres groupes thématiques, mais c'est celui du sida qui fonctionne le mieux. Pourquoi ? Parce que l'intérêt pour le sida existait déjà et à cause de la Déclaration de 2001 sur le sida.
Fonctionnaire de l'ONUSIDA en Ethiopie

Au Honduras, le Groupe thématique sur le sida a toujours été le plus actif de tous. La grande différence vient du fait que nous avons une personne qui s'en occupe à plein temps.
Coordonnateur résident adjoint du PNUD

19. De nombreuses personnes ont remarqué que la présence d'un Coordonnateur de l'ONUSIDA dans le pays est très importante pour soutenir la riposte coordonnée à l'échelon national. D'autres relèvent l'importance de la lettre du Secrétaire général des Nations Unies de décembre 2005, qui demandait aux coordonnateurs résidents de créer des équipes et des programmes communs des Nations Unies sur le sida et la considèrent comme une marque de l'importance accordée au sida au plus haut niveau ainsi qu'à celle de la cohérence à l'échelle du système des questions touchant au sida. La leçon qu'il faut en tirer est qu'un mécanisme de coordination est important, pas seulement pour développer, mais également pour soutenir la mise en œuvre et le suivi des programmes communs.

20. L'innovation constituée par les « Trois principes » institués par l'ONUSIDA a été une aide inestimable pour forger la cohérence des ripostes nationales au sida, ainsi que pour soutenir l'appropriation nationale et a eu un impact très positif sur la cohérence autour de la lutte contre le sida à l'intérieur du système des Nations Unies. L'appropriation des actions par les pays est essentielle à une coordination efficace. Il faut pouvoir disposer d'un plan, d'un mécanisme de coordination et d'un système d'évaluation communs qui appartiennent aux pouvoirs locaux et qui soient soutenus par une myriade de partenaires du développement au sein du système des Nations Unies et ailleurs, plutôt que d'une riposte nationale constamment contrainte de s'adapter à des mandats extérieurs pour pouvoir obtenir les ressources dont elle a besoin. Les Trois Principes ont donné à l'ONUSIDA une crédibilité accrue en dehors du système des Nations Unies, mais également aidé les Nations Unies à se rendre compte de la valeur ajoutée qu'il représente ainsi que sur le fait qu'il s'aligne sur les priorités nationales. La leçon est qu'il faut ancrer la réforme dans le contexte du pays et travailler avec tous les acteurs concernés.

Le problème avec le concept « Unis dans l'action », c'est que vos résultats sont mesurés par ce que vous faites dans votre organisation, non en dehors.
Fonctionnaire de l'OCHA, Panama

21. L'ONUSIDA a progressé lorsque la cohérence s'est recentrée sur les résultats et un programme commun plutôt que sur les processus. Au Rwanda, pays pilote pour « une seule ONU », on a d'abord mis au point un plan commun, une stratégie orientée vers les résultats, sur la base des Objectifs du Millénaire pour le développement et les priorités de développement national plutôt que de faire tourner les discussions autour du rôle d'« un seul leader » et les titres des représentants du pays et des directeurs. Comme l'a remarqué une personne interviewée, le fait d'être « unis dans l'action » dépendra de « profonds changements de personnes » et le changement de la « culture » organisationnelle qui est nécessaire ne se fera pas en un jour.

« Les plus grands coupables se trouvent dans les différents sièges, pas dans les pays. Une partie du problème vient de ce que dans les pays, tout le monde (l'équipe commune des Nations Unies) est d'accord, et puis je reçois du siège des instructions différentes. »
Ethiopie, chef d'agence des Nations Unies

22. L'ONUSIDA a compris l'importance de la clarté et de la cohérence entre les politiques du siège et les actions à l'échelon des pays. Un certain nombre de fonctionnaires travaillant dans les bureaux pays de l'ONU en avaient assez de recevoir de leur siège des instructions confuses, voire contradictoires, alors que dans le pays, l'équipe commune était prête à collaborer pour aller de l'avant. Dans certains cas, et ceci jusqu'à récemment, le contraire était vrai : les représentants nationaux et les coordonnateurs résidents montraient de la réticence à suivre les accords mondiaux approuvés par les Coparrainants de l'ONUSIDA et le CCP, et pouvaient aller jusqu'à refuser que le Coordonnateur dans le pays puisse être membre de l'Equipe de pays.

23. Si la répartition des tâches est utile pour clarifier les rôles de chacun, nous nous sommes rendu compte qu'une communication permanente dans ce domaine demeure très importante et qu'il faut éviter de tenir pour acquis que ces rôles sont toujours bien compris.

De nombreuses difficultés demeurent

- Des systèmes, des cultures organisationnelles, la gouvernance des Coparrainants qui diffèrent, le manque d'incitations, notamment financières, pour les institutions et d'incitations de carrière pour le personnel.
- Un faible sens des responsabilités dans certaines parties du système
- Un manque de cohérence entre les Etats Membres (en particulier en ce qui concerne la gouvernance et le financement)
- D'importantes difficultés de communication entre le siège et les bureaux dans les pays, entre le système des Nations Unies et le monde
- Un manque de clarté des relations avec le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme
- Le coût élevé persistant des transactions et la lenteur des processus
- La nécessité de développer encore nos activités de collaboration avec la société civile à de nombreux niveaux

24. L'ONUSIDA sait désormais qu'une vraie cohérence ne saurait exister sans la participation de la société civile à tous les niveaux. Dans ses premières années d'existence, l'ONUSIDA s'efforçait de construire des relations parmi les différents Coparrainants des Nations Unies, mais il s'est vite rendu compte de l'importance d'aller à la rencontre de la société civile et d'autres partenaires. L'ONUSIDA est généralement perçu comme le programme le plus ouvert et le plus accessible à la participation de la société civile. Cela varie selon les pays, mais l'impression qu'avait la société civile d'appartenir d'une certaine manière à l'ONUSIDA et au programme commun sur le sida n'a cessé d'être forte.

25. La pression constante qu'il s'est imposée pour atteindre une certaine performance et être responsable vis-à-vis de la société civile, a permis à l'ONUSIDA de gagner une réputation exceptionnelle de sérieux et de crédibilité bien au-delà de la sphère des Nations Unies et également d'apporter un autre type de crédibilité au système des Nations Unies. Dans le domaine du développement des politiques, l'ONUSIDA a toujours inclus différentes composantes de la société civile. La participation de la société civile revêt pour l'ONUSIDA une importance identique aux niveaux régional et mondial et la représentation de la société civile au CCP est actuellement l'unique exemple d'une représentation non gouvernementale dans le conseil d'un organisme des Nations Unies.

26. Face aux progrès de la participation de la société civile, des défis demeurent, comme de déterminer les meilleures voies à emprunter pour travailler ensemble de façon significative et susciter des attentes acceptables pour les deux parties. L'expérience représentée par la réunion du Groupe de haut niveau sur la cohérence du système des Nations Unies en juin 2006 est l'exemple d'une participation significative de la société civile, mais donne également le sentiment que cette participation aurait pu être plus profonde.

27. Il est intéressant de constater que le rapport du Groupe de haut niveau a souligné l'importance d'inciter la société civile à participer, alors même que la mobilité de la société civile sur le plan local et au-delà des frontières s'intensifie.

28. **Tout en s'efforçant d'encourager d'autres instances à mettre en œuvre des ripostes mondiales, régionales et locales au sida, L'ONUSIDA a également transformé ses propres modes d'action afin de faire face aux mutations du paysage dans lequel le sida et le développement évoluent.** Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme a été créé six ans après l'ONUSIDA, avec peu d'attention pour instaurer des relations avec le Programme. Afin de réagir à l'émergence d'une multitude de nouveaux acteurs et de nouveaux mécanismes financiers, nous avons émis l'idée de « faire travailler l'argent » au centre de nos préoccupations. L'ONUSIDA sait qu'il doit montrer de la souplesse et de la réceptivité alors que le monde qui existe hors du système des Nations Unies est loin de se diriger vers une plus grande cohérence et encourage plutôt la création d'initiatives spécialisées, sans se soucier de savoir si cette multitude d'initiatives pourront travailler ensemble. Dans un environnement aussi complexe, la cohérence des ripostes au sida menées par une multitude d'acteurs devient de plus en plus une nécessité pressante.

29. La réforme des Nations Unies devra se résoudre à s'interroger sur la valeur ajoutée que le système des Nations Unies est en mesure d'apporter aux préoccupations touchant le développement étant donné le nombre croissant des nouveaux acteurs et des nouveaux mécanismes de financement, dont un grand nombre disposent de ressources beaucoup plus importantes que celles disponibles au sein des Nations Unies. Il s'agit là d'une préoccupation de grande importance qui n'est pas abordée dans le rapport du Groupe de haut niveau.

«L'argent est important pour le plaidoyer et pour le travail technique, mais ce que nous avons reçu de l'ONUSIDA est encore plus important – le soutien politique et la possibilité d'ouvrir des portes.»
Organisation non gouvernementale au Honduras

30. **La riposte mondiale au sida est, certes, le mandat essentiel de l'ONUSIDA, mais nous ne tenterons pas de remplir un tel mandat à nous tous seuls.** Cela signifie qu'en tant qu'organisation, nous n'avons pas « créé des projets » ou géré de vastes sommes d'argent. Cette attitude a eu deux résultats majeurs. Tout d'abord, elle nous a permis de consacrer du temps à discuter des questions importantes à l'échelle mondiale comme à l'échelon des pays ; elle a ensuite suscité un changement de la nature du discours, lequel ne s'est plus cantonné étroitement à la mise en œuvre des projets mais s'est éloigné du regard

étroit portant uniquement sur la mise en œuvre de projets ou la collecte traditionnelle de fonds pour s'engager dans un rôle plus stratégique et plus influent. L'ONUSIDA a obtenu des crédits en faveur de la lutte contre le sida, mais ce n'est pas lui qui les a dépensés. Nous avons cherché à orienter la manière dont les ressources seraient utilisées en œuvrant dans le domaine des politiques et en « faisant travailler l'argent ». La leçon que nous en avons tirée est que si nous sommes des coordonnateurs, nous devons agir.

« Chaque programme unique de pays devrait avoir un seul budget, auquel seraient versées toutes les contributions. Les donateurs devraient regrouper progressivement leurs contributions au niveau des pays et des sièges, sur la base du bilan des programmes pilotes. Ils devraient simultanément cesser peu à peu de financer des opérations des Nations Unies dans les pays hors programme unique. »

« Unis dans l'action »

Rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence du système des Nations Unies, p. 60

Le financement

31. Si le processus de réforme visant à créer « une seule ONU » établit un « cadre budgétaire unique » comme le recommande le rapport du Groupe de haut niveau, l'expérience conférée à l'ONUSIDA par son Budget-plan de travail intégré (BPTI) devrait être prise en considération. Le BPTI a toujours été un instrument budgétaire intéressant ainsi qu'un outil de mise en œuvre de la cohérence des politiques et de mise au point de la répartition des tâches parmi les Coparrainants. Le BPTI peut également instrumentaliser la transparence parce qu'il aborde la question de la clarté des flux financiers et des services rendus selon chaque institution dans un seul document, en dépit du fait que son utilité en tant que mécanisme de transparence en matière financière n'ait pas été totalement mise à profit. Le premier paragraphe du BPTI pour 2006-2007 résume très clairement le rôle important joué par le budget-plan de travail en tant que cadre de la cohérence à l'échelle du système : « Le Budget-plan de travail intégré (« BPTI ») de l'ONUSIDA pour 2006-2007 est représentatif de la réforme en action des Nations Unies en ceci qu'il rassemble au sein d'un cadre stratégique biennal unique les actions coordonnées de lutte contre le sida de dix organismes du système des Nations Unies. » L'ONUSIDA est également unique en son genre puisqu'il est le seul organisme des Nations Unies qui collecte en ce moment des fonds pour toutes les autres institutions des Nations Unies dans une proportion bien supérieure aux besoins de son Secrétariat.

32. Les processus financiers et administratifs disparates sont toujours un obstacle. Le fonctionnement de l'ONUSIDA s'effectue au travers des structures administratives et financières de ses Coparrainants, en particulier de l'OMS, du PNUD et de l'UNICEF. Les transactions coûtent cher en termes de respect des délais et de coût-efficacité des opérations. Comme le souligne l'Évaluation de la mise en œuvre de la Cellule mondiale de réflexion effectuée en avril 2007⁶, « les différences actuelles que présentent les systèmes opérationnels des institutions empêchent le système des Nations Unies de travailler de façon unifiée. Il s'agit de différences dans la façon de concevoir la comptabilité, les procédures contractuelles et les procédures des achats, les frais généraux, les systèmes de suivi et les cycles financiers et budgétaires. » La réforme des Nations Unies et le souhait d'être « Unis dans l'action » continueront de se heurter à des obstacles tant que les systèmes ne se seront pas mis au diapason.

33. Les pratiques concernant le financement de la lutte contre le sida par les institutions des Nations Unies n'ont jamais été cohérentes. Si quelques-unes d'entre elles encourageaient la cohérence, d'autres ont entravé les efforts de l'ONUSIDA pour instaurer la coordination. Le financement du BPTI et, dans certains cas, de programmes

⁶ Attawell K, Dickinson C *Independent assessment. Progress on implementation of the Global Task Team recommendations in support of national AIDS responses.* Page 7, 16 avril 2007. [hisp](#).

communs de lutte contre le sida dans le pays ont soutenu le développement de l'ONUSIDA. A l'inverse, il existe encore des donateurs qui financent les activités de lutte contre le sida de Coparrainants individuels en dehors du Budget-plan de travail (BPTI), lequel, rappelons-le, a été approuvé au niveau mondial, ainsi que des projets individuels externes aux programmes communs approuvés dans les pays, avant même que ces programmes et le BPTI n'aient réuni tous les fonds nécessaires aux activités prévues, mettant ainsi en danger les efforts de programmation commune.

34. Les implications des nouveaux flux et mécanismes financiers multilatéraux doivent être soigneusement pesées, et la cohérence prendre toute son importance si l'on veut que les financements affluent régulièrement et sans heurts. La création du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme a fait naître des opportunités sans précédent de financement des programmes de lutte contre le sida, mais elle a aussi instauré des mécanismes parallèles de coordination, notamment les Mécanismes de coordination dans les pays (CCM). Elle a fait valoir des exigences auprès des Coordonnateurs de l'ONUSIDA dans les pays, qui, actuellement, passent 25 à 50% de leur temps à soutenir les processus du Fonds mondial. Les conditions imposées avec les financements introduisent également de nouveaux risques, car l'interruption des flux de financement peuvent mettre fin à des activités nécessaire telles que la prévention ou l'approvisionnement en traitements.

Responsabilités

35. Une des plus grandes préoccupations au sein de l'ONUSIDA est une meilleure définition des responsabilités et de meilleures incitations à la collaboration. L'ONUSIDA sait que pour réaliser la cohérence au sein du système des Nations Unies, il faut mettre en place des mécanismes stricts de définition des responsabilités. Il s'ensuit que la mesure des performances est un des éléments essentiels de la réalisation de l'objectif « une seule ONU ».

Implications pour l'ONUSIDA des efforts de cohérence du système des Nations Unies

36. Les efforts de cohérence réalisés actuellement par l'ONU constituent pour l'ONUSIDA une opportunité importante d'approfondir ses efforts en faveur d'un système des Nations Unies plus pertinent. Une meilleure acceptation des programmes conjoints ainsi que de l'unification des procédures administratives dans le contexte actuel devraient contribuer dans une large mesure à accélérer les activités que réalisent les équipes et les programmes communs dans les pays.

37. Si l'on considère le modèle du « seul dirigeant » qui est actuellement proposé, selon lequel le Coordonnateur résident assumerait désormais un rôle strict de coordination entre les différents organismes des Nations Unies, quelles en seraient les implications pour les fonctions de coordination du Coordonnateur de l'ONUSIDA dans les pays ainsi que pour la gestion générale de la lutte contre le sida ? Etant donné le nombre d'acteurs qui exercent actuellement un certain leadership en matière de lutte contre le sida – le Coordonnateur de l'ONUSIDA dans les pays, le Coordonnateur résident, le Président du Groupe thématique, le chef du programme national de lutte contre le sida – nous serons amenés à réaffirmer le rôle de coordination et de leadership du Coordonnateur de l'ONUSIDA dans les pays.

Recommandations

38. Les efforts de cohérence actuels devraient s'inspirer de l'expérience de l'ONUSIDA. L'intensification croissante des pressions demandant au système des Nations Unies de réformer ses processus afin d'atteindre une plus grande efficacité, davantage de cohérence et de collaboration dans l'ensemble du système, représente pour l'ONUSIDA, ainsi que pour ses Coparrainants et partenaires, l'opportunité de partager et de faire connaître leurs expériences

ainsi que leur engagement à l'égard de la cohérence. Le CCP est lui-même un mécanisme de coordination et offre un exemple tangible des efforts réalisés par l'ONUSIDA en vue d'assurer une riposte cohérente à la maladie.

39. Il importe que les recommandations de la Cellule mondiale de réflexion soient rapidement mises en œuvre et soutenues en tant que contributions à la réforme des Nations Unies. Les recommandations de la Cellule mondiale de réflexion décrivent dans le détail les mécanismes et les actions les plus avancés dans le domaine de la cohérence et de l'harmonisation, notamment, la participation d'organismes n'appartenant pas au Système des Nations Unies, tels que le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, les donateurs bilatéraux et les organisations non gouvernementales. Ces recommandations ont été approuvées par les conseils des Coparrainants de l'ONUSIDA ainsi que par le Fonds mondial. Il existe un risque de voir le processus de la Cellule mondiale de réflexion se diluer, ou être ralenti dans ses efforts de promotion de la réforme des Nations Unies si ces recommandations ne sont pas activement mises en œuvre. Il faut donc faire preuve d'initiative dans la mise en chantier de ce dossier.

40. L'ONUSIDA doit pouvoir jouer un rôle à part entière dans les initiatives pilotes menées dans les pays en faveur de l'avènement d'« une seule ONU », de la même façon que les Coordonnateurs de l'ONUSIDA dans les pays sont membres à part entière des équipes de pays des Nations Unies (décision du Groupe des Nations Unies pour le développement). Même si l'ONUSIDA n'est pas une institution en soi, il possède une légitimité unique, et en fait un rôle de pionnier, au sein de l'Equipe de pays des Nations Unies. L'ONUSIDA fait participer à son travail plus d'organismes des Nations Unies – y compris des institutions spécialisées et la Banque mondiale – en raison de sa nature de programme commun et coparrainé des Nations Unies, que tout autre organisme du système.

41. Il faut que le système des Nations Unies accorde davantage d'attention aux questions des incitations et de la définition des responsabilités. L'évaluation des prestations de tous les membres du personnel des Coparrainants et du Secrétariat devrait comporter des indicateurs distincts sur le soutien dispensé en collaboration au programme commun et coparrainé de lutte contre le sida afin de déterminer le degré de bonne volonté à l'égard de l'élargissement des processus du système des Nations Unies. De manière plus générale, les cahiers des charges, les rapports d'évaluation et les plans de carrière de tout le personnel des Nations Unies doivent à partir de maintenant mesurer la qualité des prestations et le degré de loyauté à l'égard des questions de cohérence ainsi que de participation au sein des équipes communes. Les dirigeants des institutions doivent fournir des instructions claires à leurs bureaux respectifs dans les pays sur la nécessité de fournir les efforts en privilégiant la collaboration.

« Le Coordonnateur résident est un adepte convaincu de la réforme des Nations Unies et de la programmation conjointe et il n'existe aucune réticence à l'égard de la coordination de la lutte contre le sida. Ici, il y a beaucoup de bonne volonté, mais personne ne sait vraiment comment faire pour aller de l'avant. »
Ethiopie, fonctionnaire de l'ONUSIDA

42. La coordination de toutes les questions touchant le sida au moyen du mécanisme mis au point par l'ONUSIDA doit demeurer intacte tout au long de la mise en œuvre du processus de la réforme des Nations Unies. Elle ne saurait devenir « le bébé que l'on jette avec l'eau du bain » pour s'en débarrasser comme d'un objet inutile tandis que tout le monde fait des efforts pour créer « une seule ONU ». En dépit des changements qui surgiront à tous les niveaux, nous devons continuer à remplir notre mission (qu'il s'agisse des recommandations de la Cellule mondiale de réflexion, de l'accès universel ou de « faire travailler l'argent ») tout en apportant notre soutien à la réforme générale. La rapidité et le style de la réforme des Nations

Unies varient considérablement selon les pays. Or, étant donné que le sida requiert une riposte exceptionnelle, il est d'une importance primordiale que le travail réalisé par d'autres parties du système en faveur de la cohérence, ne diminue en rien l'élan donné à la riposte mondiale. Des mécanismes et des processus visant à soutenir l'avènement d'« une seule ONU » dans la riposte mondiale au sida ont été approuvés universellement par tous les Etats Membres. Ces mécanismes et processus vont beaucoup plus loin que ce qu'un petit groupe d'organisations des Nations Unies pourrait tenter, et il ne faudrait pas qu'ils puissent risquer de se perdre dans un processus de réforme des Nations Unies encore précaire et imparfait.

43. L'ONUSIDA doit conserver en permanence les traces écrites de ses contributions à l'effort plus vaste de cohérence du système des Nations Unies dans le domaine du sida, qui peuvent s'appliquer à la cohérence des Nations Unies en général.