

Annexe 8 Gouvernance de l'ONUSIDA**Question d'évaluation**

La présente évaluation inclura un examen de la gouvernance et des structures de responsabilités de l'ONUSIDA (Conseil de Coordination du Programme, Comité des Organismes coparrainants et Budget-plan de travail intégré), ainsi que de ses relations avec les Coparrainants et autres comités de l'ONU sur une vaste gamme de questions, étant donné notamment l'expansion de l'organisation, l'arrivée de nouveaux partenaires sur le terrain et la liste grandissante d'activités à entreprendre. L'évaluation devra considérer les progrès réalisés quant aux recommandations de la Cellule mondiale de réflexion et examiner la participation des ONG et de la société civile au Conseil de Coordination du Programme.

1 Introduction

1.1 L'ONUSIDA a été établie le 1^{er} janvier 1996 suite à une résolution¹ de 1994 du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) pour succéder au Programme mondial de Lutte contre le sida de l'OMS (GPA). Le tout faisait suite à un examen externe de 1992 qui avait mené à la conclusion qu'une meilleure collaboration au sein des institutions de l'ONU au niveau national était nécessaire en vue d'offrir un meilleur appui aux gouvernements. L'ONUSIDA demeure une institution unique au sein de l'ONU, mais ne constitue qu'une approche parmi toutes celles devant être adoptées afin de coordonner le travail de l'ONU dans son ensemble.

1.2 Avec au départ les six Organismes coparrainants de l'ONU (UNICEF, PNUD, UNFPA, UNESCO, OMS et Banque Mondiale) et un petit Secrétariat, l'institution s'est subséquemment étendue pour inclure quatre organismes de l'ONU supplémentaires avec l'ajout de l'UNODC en 1999, de l'OIT en 2002, du PAM en 2003 et de l'UNHCR en 2004. Les organismes de l'ONU doivent respecter un certain nombre de critères, dont la dernière mise à jour date de 2004, pour devenir et rester un Coparrainant.²

1.3 L'ONUSIDA se définit plutôt comme une institution (voir Encadré 1) et non comme une organisation, ce qui implique un certain nombre de choses pour comprendre le mode de fonctionnement que l'on peut attendre d'elle. Essentiellement, à l'instar des processus internes à chaque organisation, dans le cas présent le Secrétariat et les dix Coparrainants, il s'agit d'un besoin de comprendre les règles et conventions formelles et informelles qui régissent les relations des ces organisations ainsi que les modes d'application desdites règles.

Encadré 1 : Qu'est-ce qu'une institution, qu'est-ce qu'un organisme?

La documentation officielle n'a pas encore de définition standard des termes « institution » et « organisme ». Ceci s'explique par le fait que les définitions dépendent de la perspective théorique utilisée.

¹ ECOSOC (1994) Programme conjoint et coparrainé des Nations Unies sur le virus d'immunodéficience humaine/syndrome d'immunodéficience acquise (VIH/sida). Résolution 1994/24, 44^e réunion plénière, 26 juillet 1994

²Voir http://data.unaids.org/Governance/PCB03/pcb_15_04_08_fr.pdf

Pour le terme **institution**, le présent rapport retient la définition utilisée par la Banque mondiale dans le cadre du rapport « Institutions Matter ».³

Les institutions sont des contraintes humainement constituées, ou ensemble de contrats relationnels qui guident les activités des autorités publiques. Elles sont faites de contraintes formelles (ex. règles, lois, constitutions), de contraintes informelles (ex. normes, comportements, conventions, codes de conduite) et de leurs caractéristiques d'application. Pour les autorités publiques, des règles formelles sont inscrites dans leurs codes de conduite et manuels opératoires, les documents budgétaires et les nombreux décrets, directives et institutions à travers lesquelles la politique est véhiculée. Les règles informelles sont ce que les autorités reconnaissent collectivement comme étant des comportements appropriés, « comment les choses se font ici ». Par exemple, le fait de ne pas mettre en oeuvre énergiquement le plan nouvellement annoncé du ministre peut entraîner une mutation vers un poste éloigné et inaccessible. Les institutions offrent les stimuli qui provoquent ou inhibent certaines actions. L'environnement institutionnel façonne les attentes des autorités publiques.

Un **organisme** est une disposition sociale poursuivant des buts collectifs, qui contrôle sa propre exécution, avec une frontière qui le sépare de son gouvernement. Les 10 organes coparrainants et le Secrétariat constituent des organismes distincts.

1.4 L'ECOSOC détient des responsabilités de gouvernance formelles relatives à l'ONUSIDA au sens d'une surveillance large, soit l'une des nombreuses responsabilités de gouvernance du système de l'ONU dans son ensemble. À tous les deux ans, l'ECOSOC reçoit une mise à jour du Directeur exécutif du Secrétariat de l'ONUSIDA, soumise au nom du Secrétaire général de l'ONU, sur les activités de l'ONUSIDA et adopte une résolution substantive sur la riposte mondiale au VIH. Mais de facto, le rôle de surveillance a été délégué au Conseil de Coordination du Programme (CCP) selon la résolution de l'ECOSOC stipulant que : « *En exerçant ce rôle de gouvernance, le Conseil aura toute responsabilité en ce qui concerne toutes les questions budgétaires et politiques. De plus, il examinera et décidera de la planification et de l'exécution du programme* » (ECOSOC 1994/24). Le CCP est unique parmi les organes gouvernants de l'ONU du fait qu'il soit représenté non seulement par les Etats membres, mais également par le secteur des ONG et les Organismes coparrainants qui en font partie. Ainsi donc, en termes de représentation, le CCP ressemble davantage aux conseils de gouvernance de certaines institutions fondées sur des partenariats subséquentement mises en place, telle l'UNITAID du Fonds mondial, qu'à une agence conventionnelle de l'ONU.

1.5 À ce jour, il n'existe aucun mécanisme formel reliant le travail et les décisions du CCP au travail et aux délibérations des organes de gouvernance des 10 Organismes coparrainants. À un niveau stratégique, le lien premier entre le CCP et les Coparrainants est sensé exister via le Comité des Organismes coparrainants (COC), le seul comité permanent du CCP, qui comprend les responsables exécutifs des Organismes coparrainants ou leurs représentants désignés. En pratique, la principale interaction se fait par le biais des Coordonnateurs internationaux des Coparrainants, ceux-là mêmes qui participent aux réunions du CCP.

1.6 L'ONUSIDA est dirigée par un Directeur exécutif au niveau du Sous-secrétaire général. Toutefois, le Directeur exécutif ne jouit d'aucune autorité directe sur les activités des Coparrainants qui restent redevables envers leurs propres conseils de gouvernance et hauts responsables. Sur la période couverte par l'Evaluation, les activités et budgets du Programme ont été élaborés et présentés via le Budget-plan de travail intégré biennal (BPTI) endossé par le COC et le CCP.

³ <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/wps2427.pdf>

1.7 Un nombre important de changements organisationnels sont survenus durant la période d'évaluation (2003-2008). Ces changements incluent :

- Le développement dans le rôle des Coordonnateurs internationaux des Coparrainants.
- Une augmentation rapide du nombre de sièges et de personnels professionnels régionaux dédiés au VIH à travers les Organismes coparrainants.
- L'augmentation des effectifs du Secrétariat d'environ 250 personnes en 2002 à approximativement un millier en 2008.
- La décentralisation de fonctions au sein du Secrétariat et l'augmentation de la représentation au niveau régional. Depuis début 2008, en plus de son siège de Genève, le Secrétariat a maintenu trois bureaux de liaison, possédait sept Equipes d'appui aux régions et a assuré une présence dans 84 programmes nationaux.
- En 2005, un changement significatif dans l'approche de l'ONUSIDA avec une insistance accrue dans l'appui aux gouvernements au niveau national. Tandis qu'elle utilise grosso modo la même approche organisationnelle que celle détaillée dans l'orientation de l'ONU pour une programmation et une coordination conjointes, l'ONUSIDA est unique en termes de niveau de ressources investies dans le développement et la pérennisation de mécanismes de coordination nationaux, essentiellement en mettant en place des équipes conjointes et en nommant des Coordonnateurs de l'ONUSIDA dans les Pays (COP).

1.8 Tous ces changements ont eu lieu dans un contexte de plus larges réformes continues de l'ONU qui étaient essentiellement concentrées sur l'amélioration de la coordination de l'ONU au niveau national.

2 Relation avec l'ECOSOC et l'Assemblée générale

UNGASS : revue de l'épidémie et non de l'ONUSIDA

2.1 En 2000, l'Assemblée générale de l'ONU a consenti à la tenue d'une session générale sur le sida en 2001. Depuis lors, des sessions de l'Assemblée générale traitant du sida ont eu lieu sur une base annuelle, et les réunions les plus significatives étant celles tenues en 2001 et en 2006. Ces Sessions extraordinaires de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le VIH/sida (UNGASS) n'ont pas traité directement de la gouvernance ou de la performance de l'ONUSIDA puisque ces Sessions extraordinaires s'intéressent à l'engagement des Etats membres et à l'état de l'épidémie plutôt qu'aux performances des organismes de l'ONU et leur contribution à la riposte à l'épidémie. Le processus des UNGASS a néanmoins engendré une tâche d'ampleur pour le Secrétariat qui fournit une large part de l'appui nécessaire à l'organisation des UNGASS. L'élaboration et l'utilisation d'indicateurs UNGASS a également directement affecté le contexte dans lequel l'ONUSIDA évolue dans la mesure où ils articulent les engagements des Etats membres. Les indicateurs ont aussi (i) été utilisés dans le cadre de résultats de l'ONUSIDA et ont donc potentiellement affecté les orientations de l'ONUSIDA et (ii) ont influencé la répartition des tâches de suivi entre le Secrétariat et l'OMS.

2.2 L'ONUSIDA a été mise en place suite à une résolution de l'ECOSOC et l'ECOSOC conserve toute responsabilité formelle de gouvernance relativement à l'ONUSIDA. Tel que précisé à la section 1, cette fonction est exercée à un niveau de surveillance large et ce rôle a été délégué au CCP. Toutefois, tel que vu à l'Encadré 2, la mesure avec laquelle l'ECOSOC, et par extension le CCP, peut exercer un rôle de gouvernance en relation avec les Coparrainants de

l'ONUSIDA est limitée. Ceci reflète la manière par laquelle l'ONU a été établie. En ce qui concerne les Organismes du Comité exécutif, le PNUD, l'UNICEF, l'UNFPA et le PAM, les comités exécutifs sont sous l'autorité de l'ECOSOC et sont tenus de porter à l'attention du Conseil les questions nécessitant l'orientation de ce dernier. Le rôle de l'ECOSOC relatif à ce que l'on désigne par le terme Organismes spécialisés,⁴ tel que mandaté selon la Charte fondatrice de l'ONU, se limite davantage à la coordination des activités des Organismes spécialisés par le biais de consultation. Ainsi donc, contrairement à ce qui est le cas pour les Organismes du Comité exécutif, il ne joue pas de rôle dans l'élaboration et l'approbation d'orientations spécifiques pour les conseils de gouvernance ou les responsables des Organismes spécialisés. Ce rôle reste entièrement entre les mains des conseils de gouvernance des Organismes spécialisés. Ni l'ECOSOC, ni le CCP ne peuvent donc diriger les réalisations attendues des Organismes spécialisés et ce fait met en lumière l'importance d'avoir un mécanisme efficace assurant que les décisions du CCP soient prises en considération et traduites en actions par les conseils de gouvernance respectifs des Coparrainants.

Encadré 2 : L'ECOSOC pourrait-il jouer un rôle plus actif dans la direction du travail et des priorités des dix Coparrainants sur la base de l'état des lieux annuel présenté par le Directeur exécutif de l'ONUSIDA au nom du Secrétaire général?

Etant donnée la relation entre l'ECOSOC et la gouvernance des Organismes spécialisés un rôle plus actif n'est pas possible. Six des dix Organismes coparrainants, l'OMS, l'UNHCR, l'UNESCO, l'UNODC, la Banque mondiale et l'OIT, sont désignés Organismes spécialisés. Les autres entrent dans la catégorie Programmes et Fonds.

En 1945, les rédacteurs de la Charte de l'ONU n'ont pas donné de pouvoirs applicatifs à l'ECOSOC. Au lieu, l'ECOSOC a été mandaté pour fournir *coordination* et *orientation* au système de l'ONU incluant la mise en oeuvre de l'orientation de la politique de l'Assemblée générale établie dans l'examen triennal des activités opérationnelles. La possibilité pour l'ECOSOC de formuler une orientation spécifique aux Organismes coparrainants individuellement est circonscrite par l'approche adoptée lors de la fondation de l'ONU. Une approche fonctionnelle, plutôt que fédéraliste, était considérée comme plus pragmatique en solution au problème de l'action internationale conjointe ainsi que de l'autonomie et la souveraineté nationale. Conséquemment, le système de l'ONU a été organisé suivant un principe de liberté avec des organismes intergouvernementaux spécialisés indépendants.

Suivant cette approche, le fonctionnement détaillé de la relation des Organismes spécialisés avec l'ONU se définit selon les termes d'accords spéciaux conclus avec l'ECOSOC et subséquemment approuvés par l'Assemblée générale. La relation est donc plutôt contractuelle que hiérarchique. L'article 63 de la Charte de l'ONU stipule que l'ECOSOC peut coordonner les activités des Organismes spécialisés par le biais de consultation et de recommandations à leur endroit et par le biais de recommandations adressées à l'Assemblée générale et aux Membres des Nations Unies, tandis que l'article 64 autorise l'ECOSOC à déployer les actions adéquates en vue d'obtenir des comptes rendus réguliers de la part des Organismes spécialisés. Cependant, les accords spéciaux entre l'ECOSOC et les Organismes spécialisés n'incluent pas de rôle pour l'ECOSOC dans l'élaboration et l'approbation d'orientation spécifique destinée aux conseils ou responsables des Organismes spécialisés et rien n'indique que les Organismes spécialisés et leurs conseils de gouvernance seraient enclins à revoir la relation.

⁴ Le terme « Organismes spécialisés » fait référence aux organismes mentionnées à l'article 57 de la Charte de l'ONU qui ont été mis en relation avec l'ONU dans le cadre d'accords approuvés par l'Assemblée générale.

2.3 Le fait est que même pour les agences du Comité exécutif, les conseils de gouvernance des Coparrainants détiennent la principale responsabilité dans la mise en oeuvre effective des orientations de politiques émanant de l'Assemblée générale.

3 Le CCP

Description et contexte

3.1 La gouvernance et la surveillance de l'ONUSIDA ont été déléguées par l'ECOSOC au CCP conformément au paragraphe 17 de la résolution de l'ECOSOC de 1994⁵ stipulant que :

« ... En exerçant ce rôle de gouvernance, le Conseil aura toute responsabilité en ce qui concerne toutes les questions budgétaires et politiques. De plus, il examinera et décidera de la planification et de l'exécution du programme. Ses responsabilités détaillées et le calendrier de ses réunions seront précisés dans un document actuellement en cours de préparation où figurera son mandat. »

3.2 Tandis que le mandat de 1994 énonce les bases des rôles et responsabilités du CCP, ces derniers sont exposés dans un document intitulé *Modus operandi* du Conseil de Gouvernance. Il s'agit d'un document rédigé et amendé par le CCP lui-même.⁶ Durant la période d'évaluation, la version 1999 du *modus operandi* était en vigueur, mais une version révisée a été adoptée lors de la réunion du CCP de décembre 2008.⁷ Les membres, le but, les rôles et responsabilités du CCP exposés dans la version 1999 du *modus operandi* vont comme suit :

But

4. Le CCP remplit les fonctions d'organe directeur pour toutes les questions programmatiques intéressant la politique, la stratégie, le financement, la surveillance et l'évaluation de l'ONUSIDA.

Fonctions

5. Pour s'acquitter des fonctions qui lui sont dévolues, le CCP est tenu informé de tous les aspects du développement de l'ONUSIDA et il prend en compte, pour élaborer sa politique et ses stratégies techniques, les rapports et recommandations du Comité des Organismes coparrainants (COC) et du Directeur exécutif ainsi que les rapports et recommandations pertinents des comités consultatifs scientifiques et techniques de l'ONUSIDA, créés par le Directeur exécutif. Les attributions du CCP sont les suivantes :

- (i) Définir les grandes orientations et les priorités du Programme commun, en prenant compte la résolution 47/199 de l'Assemblée générale des Nations Unies;*
- (ii) Revoir la planification et l'exécution du Programme commun et prendre des décisions à cet égard. Le CCP sera tenu informé de tous les aspects du développement du Programme commun et examinera les rapports et les recommandations que lui soumettront le COC et le Directeur exécutif;*

⁵ ECOSOC (1994) Programme commun et coparrainé des Nations Unies sur le virus d'immunodéficience humaine/syndrome d'immunodéficience acquis (VIH/sida). Résolution 1994/24, 44^e réunion plénière, 26 juillet 1994

⁶ Ces paragraphes proviennent de la version 1999 du *modus operandi* du Comité exécutif qui était en vigueur durant la période d'évaluation. Une version révisée du *modus operandi* a été adoptée lors de la réunion du CCP de décembre 2008, sans pour autant changer le contenu relatif à la composition des membres, le but ou les rôles et responsabilités du CCP.

⁷ Cette révision a été déclenchée dans le cadre des réformes de l'exécution du CCP discutées lors de la réunion de juin 2007.

- (iii) Examiner et approuver le plan d'action et le budget pour chaque exercice préparés par le Directeur exécutif et revus par le COC;*
- (iv) Examiner les propositions du Directeur exécutif et approuver les modalités de financement du Programme commun;*
- (v) Examiner les plans d'action à plus long terme et leurs incidences financières;*
- (vi) Revoir, après contrôle, les rapports financiers soumis par le Programme commun;*
- (vii) Formuler les recommandations aux Organismes coparrainants concernant leurs activités à l'appui de l'ONUSIDA, y compris les activités pour l'intégration (« mainstreaming »)*
- (viii) Examiner des rapports périodiques d'évaluation des progrès accomplis par l'ONUSIDA dans la voie de la réalisation de ses objectifs.*

6. Les rapports annuels soumis au CCP sur les travaux du Programme commun, accompagnés des observations éventuelles du Conseil, seront transmis aux organes directeurs de chacun des organismes coparrainants et à l'ECOSOC.

Composition

7. Le CCP est composé de 22 Etats Membres élus parmi ceux des Organismes coparrainants, en respectant la distribution régionale ci-après:

- Groupe des pays d'Europe occidentale et autres 7 sièges,*
- Afrique 5 sièges,*
- Asie et Pacifique 5 sièges,*
- Amérique latine et Caraïbes 3 sièges,*
- Europe orientale/Communauté des Etats indépendants 2 sièges.*

8. La durée du mandat de ces 22 membres sera de trois ans, à l'exception du premier qui sera variable pour permettre un roulement. Après les élections initiales, le tiers environ des membres du Conseil seront remplacés chaque année.

9. Chacun des organismes coparrainants est habilité à participer à toutes les réunions du CCP mais sans droit de vote (voir mandat du COC dans l'annexe I du présent modus operandi).

10. Cinq organisations non gouvernementales (ONG), trois de pays en développement et deux de pays industrialisés ou de pays émergents, seront invitées à participer aux réunions du CCP, mais ne pourront pas participer au processus décisionnaire et n'auront pas le droit de vote (voir résolution de l'ECOSOC 1995/2).

11. Les organisations non gouvernementales elles-mêmes choisiront ces cinq organisations parmi celles qui sont en relations officielles avec l'ECOSOC ou avec l'un des organismes coparrainants, ou qui figurent sur la liste des ONG travaillant dans le domaine du VIH/sida. Le CCP approuvera officiellement les ONG désignées. La durée du mandat des ONG choisies ne dépassera pas trois ans.

3.3 Toutefois, l'un des aspects clés du mode opératoire du CCP n'est pas défini dans le *modus operandi*. Il s'agit d'une pratique du CCP qui consiste à émettre des décisions reflétant un consensus parmi les participants et à s'abstenir délibérément de voter sur certaines questions.

3.4 La résolution de l'ECOSOC qui établit la gouvernance de l'ONUSIDA omet également de faire mention du Secrétariat. Qui plus est, le *modus operandi* du CCP ne décrit pas non plus ce que devrait être le rôle du Secrétariat, distinct du Directeur exécutif, ni ne définit le rôle du CCP dans le suivi de la performance du Secrétariat. Le *modus operandi* précise uniquement que « Le Secrétariat comprend le Directeur exécutif ainsi que le personnel technique et administratif dont le Programme peut avoir besoin ». Conformément à la pratique observable dans d'autres

instances de l'ONU, la performance du Directeur exécutif n'est pas évaluée par le CCP et le Directeur exécutif rend compte, par définition, au Secrétaire général bien qu'il n'existe aucun système officiel d'évaluation de performance à ce niveau de l'ONU. De fait, il existe un vide dans la définition des responsabilités officielles quant au suivi des performances du Secrétariat, contrairement à celles de l'ONUSIDA dans son ensemble, quoique le CCP et le COC aient tous deux une influence potentielle via leur rôle d'approbation du budget général de l'ONUSIDA.

Expérience et cursus des membres du Conseil

3.5 Strictement parlant, reconnu comme disposant d'un droit de vote, tel qu'énoncé plus tôt dans la section « Composition », le Conseil du CCP compte 22 membres issus des Etats membres. Les délégués à proprement parler sont issus à la fois des bureaux de missions basés à Genève et des ministères gouvernementaux basés dans les Etats membres.⁸ Chaque constituante peut choisir le mode de gestion de ses affaires internes, incluant la consultation. Par exemple, La Suède fait partie d'une constituante, aux côtés de la Suisse, l'Autriche et l'Islande, dont le siège au sein du CCP est occupé par la Suisse depuis le 1^{er} juillet 2007. En pratique, la représentation alterne entre la Suède et la Suisse et avant et pendant les réunions, la constituante de la Suède est coordonnée à la constituante regroupant le Danemark, la Finlande et la Norvège, faisant déclarations et discours conjoints.⁹

3.6 Il y a nombre d'autres participants aux réunions du CCP, mais avec des degrés variants de possibilité de participation directe aux discussions du Conseil et conséquemment d'y avoir une voix et une influence. Les autres participants les plus prépondérants sont :

- Le Directeur exécutif du Secrétariat qui, *ex officio*, est Secrétaire du CCP.
- Le Secrétariat qui, non seulement fournit un appui logistique et administratif au CCP, apporte également de l'orientation sur l'ébauche des politiques et autre documentation substantive pour considération à l'intention du CCP.
- Les dix Coparrainants qui peuvent participer directement aux réunions du CCP.
- Les représentants des cinq ONG qui agissent en qualité de délégation des ONG.

3.7 De plus, un nombre important de personnes participent en qualité d'observateurs et, lorsque conviés par la présidence, peuvent prendre part aux délibérations du CCP sur des questions qui les concernent.

3.8 En regardant le cursus et l'expérience des participants émanant de ces quatre constituantes clés,¹⁰ le Tableau 1 indique qu'une part importante (la moitié des répondants à l'étude du CCP) a pris part au CCP durant une période supérieure au délai d'alternance des membres de trois ans. Cet état de fait peut être attendu venant des répondants du Secrétariat ou des Coparrainants, mais cela s'applique également aux participants des Etats membres et des ONG. Ainsi donc, les participants jouissent d'une expérience conséquente quant au mode opératoire du CCP.

⁸ Les commentaires recueillis indiquent que, de manière croissante hormis 2 ou 3 cas, les délégations des Etats membres ne sont pas dirigées au niveau ministériel, contrairement au cas de l'Assemblée mondiale de la Santé par exemple, où participent normalement les ministres de la Santé. Ceci réduit le périmètre de dialogue politique sur les fonctions de surveillance du CCP.

⁹ Gouvernement suédois (2008) Evaluation par la Suède des Organisations multilatérales – Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida. Octobre 2008.

¹⁰ NB, les personnes à l'étude figuraient sur la liste des participants de la réunion du CCP de décembre 2008 et ne représentent donc qu'un « cliché » des membres actuels. La question d'éventuels changements conséquents dans l'expérience des membres durant la période d'évaluation n'a pas été examinée.

Tableau 1 : Participation aux réunions du CCP par constituante¹¹

N° de participations aux réunions du CCP	% des répondants issus des constituantes				
	Etats membres	Coparrainants	Secrétariat	Société civile	Total
0	2	0	0	0	2
1-2	18	5	0	5	28
3-5	19	2	5	10	36
6-10	9	10	8	7	34
11 et plus	4	4	3	2	13
Nombre de réponses	52	21	16	24	113

Source : Etude du CCP pour l'Evaluation

3.9 Plus de 75 pour cent des répondants à l'étude du CCP au sein de ces quatre constituantes étaient d'accord ou très d'accord avec les affirmations suivantes : « *Le Secrétariat m'a fourni d'excellents supports d'orientation* » et « *J'ai reçu d'excellents supports d'orientation de la part de mon organisme et d'autres sources m'aidant à remplir mon rôle relativement au CCP* ». Les désaccords quant à la qualité des supports d'orientation fournis par le Secrétariat provenaient essentiellement des Coordonnateurs internationaux et points focaux des Coparrainants (7 réponses sur 14) et des délégués des ONG (4 réponses sur 11). L'insatisfaction quant aux supports émanant de leur propre organisme se manifestait surtout chez les représentants des Etats membres basés dans les missions de Genève. Quant au cursus professionnel des participants au CCP, le Tableau 2 dénote un cursus axé sur, soit la société civile/les services étrangers/la gestion de donateur, soit un cursus technique pertinent au sein des membres du CCP.

Tableau 2 : Cursus des participants au CCP par constituante

Cursus	Nombre de répondants des constituantes					
	Etats membres	Coparrainants	Secrétariat	Société civile	Autres	Total
Technique (lié au VIH)	14	19	14	4	1	52
Service étranger ou diplomatie	29	1	1	0	0	31
Organisme donateur	7	0	0	2	1	10
Société civile	0	0	0	17	0	17
Nombre de réponses	50	20	15	23	2	110

Source : Etude du CCP

3.10 Mais les réponses à l'étude suggèrent également que, hormis les participants des Etats membres, les autres participants n'ont que peu d'expérience sur le mode opératoire des autres conseils de gouvernance dans un système intergouvernemental. Par exemple, aucun des répondants des ONG n'avait d'expérience sur le fonctionnement d'autres conseils de gouvernance intergouvernementaux; un seul avait de l'expérience sur le mode opératoire du Comité de direction du Fonds mondial, bien que plusieurs avait de l'expérience en conseils dans le secteur de la société civile. Un nombre limité de répondants des Coparrainants attestent avoir

¹¹ Les deux répondants à l'étude du CCP issus d'Agences de l'ONU non coparrainantes ont été exclus de ce tableau, de même que trois autres répondants qui ont choisi de ne pas répondre à la question.

de l'expérience sur le fonctionnement de leur propre conseil de gouvernance, mais de manière générale, il ont peu d'expérience sur le mode opératoire d'autres conseils, soit au sein du système de l'ONU, soit plus largement. Le personnel du Secrétariat n'a également que peu d'expérience directe sur le fonctionnement d'autres conseils de gouvernance, exception faite du Fonds mondial où trois personnes du Secrétariat affichent une certaine expérience.

3.11 En regardant plus particulièrement les participants issus des Etats membres, les répondants (voir Tableau 3) affichent une expérience en ayant oeuvré avec nombre d'autres conseils de gouvernance, via l'OMS ou le Fonds mondial dans la plupart des cas.

Tableau 3 : Pourcentage des répondants des Etats membres avec expérience relative à d'autres conseils de gouvernance

Conseil de gouvernance	Pourcentage des participants des Etats membres au CCP avec expérience relative à d'autres conseils de gouvernance			
	Personnel basé à Genève (n=28)	Chefs de Délégations (n=14)	Autre personnel basé au siège (n=8)	Total (n=50)
Conseils de l'ONU				
OMS	79%	21%	39%	56%
Organismes du Comité exécutif ¹²	0%	7%	13%	4%
Autres Organismes spécialisés de l'ONU	19%	14%	0%	14%
Partenariats				
Fonds mondial	29%	21%	13%	24%
GAVI	11%	7%	13%	10%
UNITAID	4%	21%	0%	8%
Autres Conseils internationaux				
Autres	4%	50%	62%	26%

Source : Etude du CCP

3.12 En résumé, les participants au CCP, de manière générale, se sont engagés dans le Conseil sur une longue durée, sont bien renseignés et affichent souvent un cursus professionnel fortement pertinent. Toutefois, exception faite des Etats membres, l'expérience directe du fonctionnement d'autres conseils de gouvernance de l'ONU est limitée, et même parmi les représentants des Etats membres, cette expérience se situe essentiellement dans le mode opératoire du Comité exécutif de l'Assemblée mondiale de la Santé et de l'OMS.

Vues sur le rôle et l'avantage comparatif de l'ONUSIDA

3.13 Une vue centrale au concept de l'ONUSIDA consiste à dire que l'ONU dispose d'un avantage comparatif relativement à d'autres organismes et institutions engagés dans la riposte à l'épidémie et que son exécution peut se faire de manière plus efficace avec l'appui du Programme commun de l'ONU. Nous avons demandé aux répondants à l'étude du CCP d'expliquer quel était selon eux l'avantage comparatif de l'ONUSIDA et 82 personnes ont livré leur opinion. Globalement, aucun point de vue dominant ne s'est dégagé quant à l'avantage comparatif unique de l'ONUSIDA, mais les thèmes communs émanant des réponses incluaient :

- Le rôle de l'ONUSIDA dans la coordination de la riposte des dix agences à l'épidémie et,

¹² Comités exécutifs du PNUD, de l'UNICEF, de l'UNFPA et du PAM.

- par implication, l'augmentation de la cohérence de la riposte de l'ONU au niveau national. Ce thème s'est retrouvé dans les réponses de toutes les constituantes.
- Le rôle de plaidoirie de l'ONUSIDA; ceci figurait également dans les réponses de toutes les constituantes.
 - Le rôle de l'ONUSIDA en tant que forum auquel un grand nombre de parties prenantes peuvent discuter et aboutir à des consensus. Ce thème était également présent dans les réponses de toutes les constituantes.
 - Le rôle de l'ONU via l'ONUSIDA dans l'établissement des normes nécessaires.
 - L'ONUSIDA en qualité de modèle de la réforme de l'ONU; ce thème a été mis en lumière particulièrement dans les réponses des Coparrainants et des Etats membres.

Réunions du Conseil

3.14 Le *modus operandi* du CCP stipule que les réunions du CCP auront lieu en principe deux fois par an. Cependant, la deuxième session des années impaires aura lieu uniquement en cas de besoin substantif en ce sens et de disponibilité de ressources suffisantes. Entre 2003 et 2008, deux réunions ont eu lieu quatre années sur les six¹³ alors qu'une seule réunion n'a eu lieu en 2003 et en 2005. La pratique était donc conforme aux préconisations du *modus operandi*.

3.15 Le *modus operandi* initial stipule également qu'il est de la responsabilité du Directeur exécutif de l'ONUSIDA, en consultation avec la Présidence du CCP et du COC, de préparer un ordre du jour provisoire pour chaque réunion du CCP. Depuis juin 2004, année de son établissement, le Directeur exécutif a consulté en premier le Bureau du CCP¹⁴ pour la préparation de l'ordre du jour provisoire, bien que ceci n'ait été formalisé que dans la révision du *modus operandi* de décembre 2008.

3.16 Les membres du CCP estiment que la détermination de l'ordre du jour a été gérée de manière efficace et efficiente. Parmi les preuves soutenant cette conclusion se trouve le fait que le rôle du Bureau dans l'établissement de l'ordre du jour n'a été amendé qu'après la révision de 2006 du fonctionnement du Bureau et la révision de 2008 du *modus operandi* du CCP ne change pas l'approche établie. De plus, les réponses à l'étude du CCP sur la manière d'améliorer l'efficacité et l'efficience du Bureau n'identifient pas l'établissement de l'ordre du jour comme axe d'amélioration future.

3.17 Deux changements dans l'organisation des réunions du CCP ont été introduits durant la période d'évaluation et les deux ont trait au renforcement du rôle du CCP en matière d'examen et de discussions des politiques d'orientation. Le recours à des tables rondes thématiques ou des panels de discussion sur des questions d'importance stratégique relativement à la riposte au VIH et au rôle de l'ONUSIDA a été inclus aux réunions du CCP à compter de la réunion de juin 2004 et suivantes. Ceci a été fait en pratique pour formaliser et régulariser le processus *ad hoc* adopté pour discuter de telles questions lors de réunions précédentes. Néanmoins, l'inclusion d'une telle pratique n'a pas allongé la durée des réunions du CCP au delà des deux jours normalement prévus.

¹³ En 2008, une troisième réunion extraordinaire a également été organisée dans le but précis de discuter de la recherche et du recrutement d'un nouveau Directeur exécutif.

¹⁴ Le Bureau inclut la Présidence, la Vice-présidence et le Rapporteur du CCP, un représentant des Coparrainants et un représentant des ONG et des personnes vivant avec le VIH. Il est soutenu par le Secrétariat.

3.18 Depuis la réunion du CCP de juin 2008, un « volet thématique » a été introduit, bien que ne faisant pas partie de la réunion principale du CCP, suivant des règles différentes de celles de la réunion principale. Ces « volets thématiques » qui ont lieu la veille de la réunion du CCP ont pour but de :

- Favoriser le dialogue, faciliter le partage des apprentissages et promouvoir une redevabilité mutuelle parmi les différents acteurs, renforçant ainsi la coordination d'ensemble en matière de VIH.
- Alimenter des débats politiques larges incluant des parties prenantes multiples sur des thèmes émergents clés pour traiter plus directement de l'exécution du Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida.
- Apporter une expertise et un savoir-faire vastes, élaborés dans le cadre du Programme commun pour aborder plus directement le travail d'un grand nombre d'acteurs de la riposte.

3.19 Lors de l'étude du CCP, 99 répondants se sont exprimés sur l'adéquation de la durée actuelle des réunions, à savoir si elles devraient être plus longues ou plus courtes. En réponse, 80 pour cent ont estimé que le format actuel sur trois jours était adéquat, 14 pour cent ont dit que les réunions étaient trop courtes alors que 6 pour cent les jugeaient trop longues. Les opinions ont paru cohérentes sur l'ensemble des constituantes à l'exception des Coordonnateurs internationaux/points focaux où un tiers des répondants ont estimé que les réunions du CCP étaient trop longues et une petite minorité voulait des réunions moins fréquentes et plus courtes.

Efficacité et efficience du Conseil

3.20 *Le modus operandi* articule huit fonctions du CCP comme suit :

- (i) Définir les grandes orientations et les priorités du Programme commun, en prenant compte la résolution 47/199 de l'Assemblée générale des Nations Unies;
- (ii) Revoir la planification et l'exécution du Programme commun et prendre des décisions à cet égard. Le CCP sera tenu informé de tous les aspects du développement du Programme commun et examinera les rapports et les recommandations que lui soumettront le COC et le Directeur exécutif;
- (iii) Examiner et approuver le plan d'action et le budget pour chaque exercice préparés par le Directeur exécutif et revus par le COC;
- (iv) Examiner les propositions du Directeur exécutif et approuver les modalités de financement du Programme commun;
- (v) Examiner les plans d'action à plus long terme et leurs incidences financières;
- (vi) Revoir, après contrôle, les rapports financiers soumis par le Programme commun;
- (vii) Formuler les recommandations aux Organismes coparrainants concernant leurs activités à l'appui de l'ONUSIDA, y compris les activités pour l'intégration (« mainstreaming »)
- (viii) Examiner des rapports périodiques d'évaluation des progrès accomplis par l'ONUSIDA dans la voie de la réalisation de ses objectifs.

3.21 Survol des fonctions :

- La fonction qui consiste à « Revoir, après contrôle, les rapports financiers » (vi), a été remplie par intérim (la première année de chaque biennale) et un rapport d'audit (certifié

- par l'auditeur) a été rédigé pour chaque budget biennal. Les rapports figurent à l'ordre du jour, mais la pratique du CCP s'est résumée à en prendre note et à poursuivre.
- « Formuler les recommandations aux Organismes coparrainants » (fonction vii) s'est avéré être un défi important pour le CCP. Ceci a été mis en exécution essentiellement sur la base des recommandations de la Cellule mondiale de réflexion où le CCP a exhorté « *les membres du Conseil issus des Coparrainants de l'ONUSIDA* » à porter ces recommandations à l'attention de leurs conseils pour adoption. De même, un examen de la documentation du CCP n'a révélé que peu de preuves de recommandations faites directement par le CCP au COC.
 - La présente évaluation constitue la deuxième opportunité pour le CCP de remplir la fonction (viii), bien que la première évaluation quinquennale n'a pas été directement passée en revue par le CCP en tant que point à l'ordre du jour. Un examen des ordres du jour des réunions du CCP ne donne aucun autre exemple d'évaluations au niveau programmatique ayant fait l'objet de discussions en tant que point à l'ordre du jour.
 - Les fonctions (i) à (v) ont effectivement été discutées dans le cadre du BPTI, outil qui n'a été mis en oeuvre que quatre ans après la définition et l'adoption en 1996 desdites fonctions.

3.22 Les réponses à l'étude du CCP, voulant que la fonction principale du CCP devrait être de « *Définir les grandes orientations et les priorités du Programme commun, en prenant compte la résolution 47/199 de l'Assemblée générale des Nations Unies* », ont été étonnamment cohérentes. Sur les 93 répondants à cette question, les deux tiers ont jugé qu'il s'agissait de la fonction première du CCP. Les autres fonctions d'importance mises de l'avant étaient :

Fonction (ii) « Revoir la planification et l'exécution du Programme commun et prendre des décisions à cet égard. Le CCP sera tenu informé de tous les aspects du développement du Programme commun et examinera les rapports et les recommandations que lui soumettront le COC et le Directeur exécutif » considérée comme la fonction première du CCP par 20 pour cent des répondants.

Fonction (iii) « Examiner et approuver le plan d'action et le budget pour chaque exercice préparés par le Directeur exécutif et revus par le COC », considérée comme la fonction première du CCP par 9 pour cent des répondants.

3.23 Le passage en revue des huit fonctions démontre que le rôle du CCP se concentre sur la surveillance des engagements du Programme commun, mais les fonctions étant définies de manière générale, le CCP dispose de toute la latitude pour déterminer de quelle façon il décide de mettre ces fonctions à exécution. La conclusion à en tirer consiste donc à dire que tant que le rôle principal de l'ONUSIDA est d'assurer une meilleure coordination et une meilleure cohérence du programme d'appui de l'ONU, il n'y a que peu de besoin de revoir ces fonctions générales. Cette conclusion soutient le point de vue du CCP exprimé en 2003 en réponse à la recommandation de l'Évaluation quinquennale sur la révision du mandat de l'ECOSOC, comme quoi « *on ne voyait aucune nécessité à modifier les résolutions de l'ECOSOC par lesquelles l'ONUSIDA avait été créée. Les membres du CCP ont exprimé le point de vue que les résolutions de l'ECOSOC permettaient au CCP de revoir et d'actualiser ses rôles et responsabilités en matière de gouvernance afin de refléter le contexte changeant dans lequel l'ONUSIDA évolue ainsi que les nouveaux acteurs présents dans une riposte élargie* ».

3.24 Les ordres du jour du CCP, les documents présentés au CCP et un registre de toutes les décisions, conclusions et recommandations sont disponibles sur le site web du CCP. Un examen de cette documentation suggère deux voies permettant au CCP de remplir ses fonctions de surveillance :

- En endossant des documents de politique générale tels ceux de la Cellule mondiale de réflexion et le Rapport sur la Politique de Prévention;¹⁵
- Par le biais de discussions sur le BPTI, bien que le BPTI ait été initialement conçu davantage comme outil de collecte de fonds plutôt que de surveillance.

3.25 Il convient de noter que la conclusion sur les points de vue des participants au CCP et l'examen des engagements réels du CCP durant la période d'évaluation dénote un Conseil essentiellement focalisé sur les actions et plans de l'ONUSIDA et proportionnellement moins sur la revue de performance et les implications des plans futurs. Pour preuve, notons que, jusqu'en 2008, les comptes rendus de performance n'étaient rien d'autre que des notes d'information et ne figuraient pas à l'ordre du jour officiel du CCP. Notons également l'introduction du volet thématique de la réunion sur trois jours.

3.26 Un examen de l'ordre du jour des réunions du CCP dénote également l'importance croissante d'une fonction non spécifiée à l'origine. Le *modus operandi* stipule que le CCP sera tenu informé « *de tous les aspects du développement de l'ONUSIDA... des rapports et recommandations que lui soumettront le COC et le Directeur exécutif ainsi que toutes recommandations et tous rapports pertinents émanant des comités consultatifs scientifiques et techniques de l'ONUSIDA mis en place par le Directeur exécutif* ». L'idée clé à ce sujet est que le *modus operandi* stipule que le CCP sera informé, mais un examen des ordres du jour et comptes rendus de réunions du CCP suggère que les discussions à cet effet sont de plus en plus devenues des exemples de micro gestion par le CCP.

Initiatives pour améliorer l'efficacité du CCP – 2002-2008

3.27 L'Evaluation quinquennale de 2002 a formulé six recommandations spécifiques quant à l'exécution du CCP. Deux principaux types de points de vue se sont dégagés en réponse à ces recommandations.

- Premièrement, ceux tracés dans la réponse des Dirigeants à l'Evaluation, qui incluaient des actions suggérées par le Secrétariat et qui avaient fait l'objet de discussions lors de la réunion du CCP de décembre 2002.
- Deuxièmement, ceux contenus dans les recommandations du Groupe de travail du CCP sur la gouvernance de l'ONUSIDA et traitées lors de la réunion du CCP de juin 2003.¹⁶ Il convient de noter qu'au moins une personne engagée dans cet exercice affirme que ce dernier a été instigué dû au fait que des constituantes clés du CCP rejetaient les recommandations principales de l'Evaluation quinquennale de l'ONUSIDA en matière de gouvernance.

3.28 D'autres changements, visant à améliorer l'efficacité et l'efficience du CCP, ont été initiés en 2007 en réponse à un rapport abordé lors de la réunion du Conseil de juin 2007, *Rôle de l'ONUSIDA dans le renforcement de la coordination mondiale face au sida et mise en oeuvre du Conseil de Coordination du Programme*.¹⁷ Le rôle des ONG et autres constituantes du CCP a

¹⁵ Notons que le Rapport sur la Politique de Prévention constituait un exemple où le CCP a réellement renforcé ce qui était proposé dans le document préliminaire.

¹⁶ ONUSIDA/CCP (2003) Rapport du Groupe de Travail du CCP sur la Gouvernance de l'ONUSIDA. Quatorzième réunion, point 4 à l'ordre du jour provisoire, Genève, 26–27 juin 2003. Paragraphe 10.

¹⁷ ONUSIDA/CCP (2007) Décisions, Recommandations et Conclusions. 20^{ème} réunion du Conseil de Coordination du Programme de l'ONUSIDA. Final. Genève, Suisse, 25-27 juin 2007. Paragraphe 10.

également fait l'objet de discussions dans le contexte de l'examen de 2006 sur la participation des ONG et de la société civile au CCP. Le Tableau 4 offre une synthèse des progrès, visibles dès décembre 2008, réalisés suite aux recommandations formulées dans les divers rapports.

Tableau 4 : Progrès, visibles à partir de décembre 2008, dans la mise en oeuvre des recommandations sur l'exécution du CCP durant la période 2003-2008

Initiative	Nombre de recommandations		
	Mise en oeuvre complète	Mise en oeuvre partielle	Pas mise en oeuvre
Evaluation quinquennale de l'ONUSIDA 2002 ¹⁸	1	2	3
Réponse des Dirigeants à l'Evaluation 2002 ¹⁹	4	0	0
Groupe de Travail du CCP sur la Gouvernance de l'ONUSIDA 2003 ²⁰	3	0	6
Examen de la participation des ONG/de la société civile 2006 ²¹	32	33	13
Rôle de l'ONUSIDA dans le renforcement de la coordination mondiale face au sida et mise en oeuvre du Conseil de Coordination du Programme ²²	9	6	3

3.29 Un examen des réactions aux recommandations formulées dans ce domaine et leur mise en oeuvre révèle un certain nombre de conclusions générales.

- Les recommandations ne sont pas toutes traitées lors des réunions du CCP.
- Les recommandations exigeant des Etats membres qu'ils proposent à l'ECOSOC une modification des objectifs de l'ONUSIDA, de la composition du CCP ou des droits de vote n'ont pas été abordées dans le cadre du CCP. Par exemple, l'Evaluation de 2002 recommandait que les objectifs de l'ECOSOC soient remplacés par un but unique soutenu par des rôles spécifiques. Le point de vue des Etats membres en 2003 consistait à dire que le périmètre des objectifs existants était suffisant pour permettre au Programme de s'adapter au contexte changeant, et rien dans l'étude du CCP n'indique que le point de vue des Etats membres ait changé depuis.
- L'Evaluation de 2002 et l'Examen de 2006 sur la participation des ONG/ de la société civile au sein du Conseil de Coordination du Programme recommandaient tous deux que la délégation des ONG se voit octroyer des droits de vote. Les recommandations du Groupe de travail du CCP sur la Gouvernance de l'ONUSIDA faites à la réunion du CCP de juin 2003 incluaient également une recommandation de certains membres de l'équipe spéciale voulant que « *le CCP mette en place une équipe spéciale ad hoc en vue de revoir [...] la composition, la représentation, la sélection et la rotation des Etats membres et de*

¹⁸ Sur la base de l'analyse de la question d'évaluation (c): Réponse à l'Evaluation quinquennale de l'ONUSIDA

¹⁹ Sur la base de l'examen de documents et d'analyses du CCP fournis par le Secrétariat.

²⁰ Sur la base de l'examen de documents et d'analyses du CCP fournis par le Secrétariat au sujet des 9 recommandations acceptées.

²¹ Sur la base d'analyses fournies par le service Communication de la délégation des ONG et par le Secrétariat.

²² Sur la base de l'examen de documents et d'analyses du CCP fournis par le Secrétariat.

la société civile au sein du CCP, en tenant compte de la dimension régionale changeante de l'épidémie, la prévalence de la maladie et la plus grande diversité d'acteurs engagés dans la riposte élargie de la société civile au niveau mondial et régional ». Ceci a fait l'objet de discussions continues et a été soulevé et traité lors de réunions du CCP, mais jamais en tant que point à l'ordre du jour du CCP et n'a jamais figuré dans les registres répertoriant les décisions et recommandations du CCP.

- L'Évaluation de 2002 contenait une recommandation sur le rôle du COC au sein du CCP et dans le fonctionnement général de l'ONUSIDA. Ceci a entraîné, en 2005, un examen de l'exécution du COC mais les recommandations n'ont pas été mises en oeuvre par le COC.
- En ce qui concerne les décisions exigeant mise en oeuvre par le Secrétariat ou le Service Communications de la délégation des ONG, les actions nécessaires ont presque toujours été déployées.

3.30 Les recommandations menées de l'avant se sont donc concentrées sur les aspects relatifs à l'exécution fonctionnelle du CCP et, en particulier, sur la manière d'améliorer la coordination et la participation tant entre les réunions du CCP que durant les réunions ainsi que sur la manière d'assurer la surveillance et le suivi des décisions du Conseil.

3.31 La mise en place du Bureau du CCP et la régularisation des tables rondes thématiques constituent les changements les plus significatifs générés par les recommandations de 2003. Les recommandations quant à l'augmentation de la capacité de la délégation des ONG à, d'un côté, se préparer et s'engager dans les réunions du CCP et, de l'autre côté, à s'engager plus systématiquement auprès de leur propre constituante ont été les principales issues de l'examen 2006 de la Participation des ONG/ de la société civile au CCP. L'examen 2007 du CCP a également engendré un nombre important d'actions visant à (i) améliorer le rôle du CCP en tant que forum sur les « politiques » et (ii) rehausser les voix durant les réunions du CCP.

Transparence et accès à l'information

3.32 Le CCP a un rôle sérieux et important à jouer dans la prise de décisions exécutives. Ce rôle dépend de la qualité des informations fournies au Conseil en matière d'actions planifiées ou réalisées par le Secrétariat et les Coparrainants.²³ Entre 2003 et 2008, les BPTI biennaux et les cadres de résultats en guise de soutenance ont été les principaux documents utilisés pour communiquer au CCP ce que lesdites organisations prévoyaient faire.

3.34 L'examen systématique et régulier de ce qui avait été fait, par qui et avec quels résultats, a été moins élaboré durant la période d'évaluation, bien qu'il s'agissait d'une demande conséquente du CCP. Le Directeur exécutif et la présidence des Coparrainants ont soumis des rapports annuels au CCP, mais il ne s'agissait pas systématiquement de rapports de performance par rapport aux termes des BPTI. Les Coparrainants ne rendent pas compte individuellement au CCP. Un rapport annuel de suivi de la performance a également été préparé et partagé avec le CCP, à fins indicatives, à chaque année depuis 2001. Toutefois, le premier rapport de performance systématique sur la base d'un cadre de résultats et d'un plan de travail du BPTI à faire l'objet de discussions en tant que point à l'ordre du jour du CCP a été le rapport relatif au BPTI 2006-2007 lors de la réunion du CCP de décembre 2008, soit à la toute fin de la période

²³ La présente annexe ne s'intéresse pas à la documentation présentée au CCP traitant de l'épidémie ou décrivant les tendances entourant le financement étant donné que le point focal de la présente analyse est le rôle du CCP dans la gouvernance de l'ONUSIDA.

d'évaluation. Le Secrétariat et les Coparrainants, en 2009, élaborent également le premier rapport de mi-mandat sur la base du BPTI.

3.35 La véracité des informations fournies au CCP est à la fois une question sensible et difficile à démontrer dans un système où personne n'est clairement redevable d'assurer la qualité des informations puisées dans de multiples organismes. Des interviews avec les Coparrainants et le Secrétariat révèlent qu'il n'existe aucune règles reconnues en matière de contrôle de la qualité du travail soumis au CCP et ce même contrôle de la qualité est un défi dans un contexte où chaque organisme, individuellement, est autonome et dispose de son propre système de contrôle de la qualité. Il n'est donc guère surprenant qu'à certaines occasions, une telle ambiguïté ait été source de tensions.²⁴ Les Tableaux 5 et 6 font état de l'appréciation des répondants à l'étude du CCP quant à la qualité de l'information fournie au CCP.

Tableau 5 : Appréciation de la qualité de l'information fournie au CCP en pourcentage

Question	Constituante	Tout à fait d'accord	D'accord	Pas d'accord	Absolument pas d'accord	Ne sais pas
Etant donné la pression lors des réunions, les membres du CCP doivent faire confiance au Secrétariat quant à la qualité de la documentation fournie	Etats membres (n=43)	14%	67%	14%	5%	0%
	Coparrainants (n=17)	6%	58%	18%	12%	6%
	Secrétariat (n=14)	21%	50%	21%	8%	0%
	Société civile (n=23)	0%	65%	22%	4%	9%
	Autres (n=2)	0%	100%	0%	0%	0%
	Total (n=99)	10%	64%	17%	6%	3%
Les rapports fournis au CCP par le Secrétariat et les Coparrainants sont toujours étayés par des preuves adéquates sur l'objet en cause	Etats membres (n=43)	2%	37%	49%	0%	12%
	Coparrainants (n=17)	0%	41%	47%	0%	12%
	Secrétariat (n=14)	8%	42%	50%	0%	0%
	Société civile (n=23)	0%	26%	48%	13%	13%
	Autres (n=1)	100%	0%	0%	0%	0%
	Total (n=98)	3%	36%	48%	3%	10%

Source : Etude du CCP

3.36 Selon le Tableau 5, bien que la majorité des répondants s'accordent sur la nécessité de faire confiance au Secrétariat sur la qualité des documents fournis, environ la moitié des personnes interrogées ont émis des réserves quant à la suffisance de preuves contenues dans ladite documentation. Le Tableau 6 ci-dessous (qui doit être interprété avec précaution étant donné que les réponses individuelles dépendent des attentes des répondants et varieront en fonction), suggère que les préoccupations se concentrent sur un manque de clarté sur les réalisations planifiées des Coparrainants, les réalisations réelles et, en particulier, jusqu'où leurs actions se basent sur un avantage comparatif documenté d'un Coparrainant par rapport aux autres

²⁴ Par exemple, le PNUD avait la tâche d'élaborer le rapport sur la politique sexospécifique dont il avait été question lors de la réunion du CCP de décembre 2008, mais la personne du Secrétariat chargée des questions sexospécifiques devait le valider avant soumission au CCP. En revanche, le Secrétariat soumet au CCP des documents qui sont, de facto, des politiques, sans la validation des Coparrainants. L'exemple le plus probant à ce sujet est la réponse de la Direction aux recommandations de la Cellule mondiale de réflexion qui, dit-on, a été rédigée par le Secrétariat sans consulter les Coparrainants.

Coparrainants et au Secrétariat. Certaines de ces préoccupations ont également été soulignées dans une évaluation récente de l'ONUSIDA par le Gouvernement suédois stipulant que : « Jusqu'ici, les rapports de l'ONUSIDA n'ont pas su rendre compte de la relation entre les résultats et les ressources employées. Toutefois, le cadre stratégique présente une carence du fait que les propres actions des organismes coparrainants en riposte au VIH au niveau national, et dont le périmètre est quasiment cinq fois supérieur à celui du Budget-plan de l'ONUSIDA, ne sont pas incluses ». ²⁵

Tableau 6 : Appréciation de la qualité des informations fournies par le CCP²⁶

	Très insatisfaisante	Insatisfaisante	Satisfaisante	Très satisfaisante	Ne sait pas
Plans de travail du Secrétariat (N=99)	3%	11%	72%	11%	3%
Plans de travail des Coparrainants (N=99)	10%	39%	40%	6%	4%
Performance et résultats de l'exécution du Secrétariat (N=99)	2%	24%	59%	10%	5%
Performance et résultats de l'exécution des Coparrainants (N=99)	11%	51%	28%	2%	8%
Avantage comparatif du Secrétariat par rapport aux Coparrainants (N=97)	4%	34%	42%	6%	13%
Avantage comparatif des Coparrainants les uns envers les autres et par rapport au Secrétariat (N=99)	7%	59%	16%	2%	16%
Suivi des décisions du Conseil (N=98)	5%	21%	58%	12%	3%

Source : Etude du CCP

3.37 Etant donné que le Secrétariat et les Coparrainants utilisent tous deux les mêmes systèmes en matière de comptes rendus et de documentation, il peut être surprenant de constater l'insatisfaction relative aux failles des comptes rendus des Coparrainants au Secrétariat. Il se peut néanmoins que ces opinions traduisent les interactions plus fréquentes et plus intensives entre des constituantes clés du CCP et le Secrétariat comparativement aux Coparrainants. De toute évidence, ceci offre davantage d'opportunités aux membres du CCP pour discuter du travail du Secrétariat par rapport aux Coparrainants.

²⁵ Gouvernement de Suède (2008) Swedish Assessment of Multilateral Organisations – The United Nations Joint Programme on HIV/AIDS. Octobre 2008.

²⁶ Etant donné que les réponses ne varient pas de manière significative d'une constituante à l'autre, les résultats n'ont pas été ventilés. Les réponses individuelles par constituante sont disponibles en annexe aux réponses à l'étude du CCP.

3.38 Il convient également de noter que le contrôle de la qualité des preuves apportées individuellement par les organismes en matière d'activités nationales échappe souvent à l'influence des Coordonnateurs internationaux et autres intervenants. D'abord, parce que les systèmes de comptes rendus internes sont élaborés et gérés par d'autres personnes au sein des organisations, en général par souci de conformité aux exigences du conseil de gouvernance de l'organisation en question. Egalement, comme révélé par une récente évaluation de la gestion axée sur les résultats du PNUD : « *La principale carence, cependant, se situe au niveau de la mesure et de l'information crédible et rapide sur les résultats du développement qui, à l'heure actuelle, n'est pas gérée de manière satisfaisante, soit par le biais du ROAR, soit par l'évaluation des résultats et des programmes nationaux* ». ²⁷ Ensuite, parce que les Coordonnateurs internationaux ne sont pas les responsables hiérarchiques des personnels des organismes au niveau national, ce qui limite leur capacité à collecter directement des données sur ce qui est (i) planifié et (ii) exécuté.

Voix – Participation de la délégation des ONG et des Coparrainants

3.39 On estime souvent qu'un conseil fonctionnant sur la base du consensus, plutôt que par droits de vote, donne davantage de voix aux parties disposant de droits de vote moindres, assurant ainsi une atmosphère pacifique et constructive au sein des institutions, une contribution positive à la bonne gouvernance. Le fait que le CCP n'ait jamais voté de manière formelle, malgré l'option de vote donnée aux Etats membres, suggère que de nombreux membres du CCP étaient de cet avis lors de la période d'évaluation.

3.40 Les réponses à l'étude du CCP (voir Tableau 7), suggèrent que même si on est généralement d'accord avec le fait que l'absence de vote donne plus de voix, ce point de vue ne fait pas l'unanimité. Toutefois, les réponses émanant des répondants de la société civile ne divergent pas de manière significative de celles des autres répondants, même si cette constituante s'est montrée la plus loquace en plaidant en faveur de la modification des droits de vote. L'inférence est donc que ce point de vue n'est pas particulièrement perçu par tous les membres de cette constituante comme un problème de manque de voix dans le cadre des activités du CCP.

Tableau 7 : Réponses à la question d'étude du CCP à savoir si le fait de ne pas voter et de décider par voie de consensus donne davantage de voix aux intervenants sans droit de vote et assure une atmosphère pacifique et constructive

	Tout à fait d'accord	D'accord	Pas d'accord	Absolument pas d'accord	Ne sait pas
Réponses totales (n=99)	16%	51%	19%	5%	9%
Réponses des Etats membres (n=43)	19%	58%	19%	2%	2%
Réponses des Coparrainants (n=17)	0%	58%	24%	6%	12%
Réponses du Secrétariat (n=14)	21%	57%	14%	7%	0%
Réponses de la société civile (n=23)	17%	30%	22%	9%	22%
Autres réponses (n=2)	50%	0%	0%	0%	50%

Source : Etude du CCP

3.41 Des études sur le travail du Conseil de Sécurité de l'ONU, qui recourt à un système de

²⁷ PNUD (2007) Evaluation de la gestion axée sur les résultats au PNUD. Bureau d'évaluation du PNUD. Décembre 2007. Page 36, Section 3.3.6.

vote officiel pour certaines décisions, mais qui en pratique fonctionne essentiellement par voie de consultations informelles, suggèrent qu'une approche consensuelle peut avoir des avantages et des inconvénients.²⁸ Le processus de consultation au sein du Conseil de Sécurité se situe essentiellement en dehors des sessions officielles, les votes sont donc prédéterminés et les positions sont adoptées à l'avance. En pratique, cela signifie que seul un nombre restreint de membres participe réellement au processus de prise de décisions officielles, et puisqu'il n'y a pas de débat à consigner, ni les motifs sous-jacents aux décisions, ni les positions adoptées par chaque membre ne sont sujets à examen. Les Tableaux 8 à 10 cherchent à savoir si l'étude du CCP contient des preuves suggérant que cet état de fait puisse entraver les activités du CCP.

Tableau 8 : Le processus de consultation se situe essentiellement en dehors des sessions officielles du CCP, les votes sont donc prédéterminés et les positions adoptées à l'avance

	Tout à fait d'accord	D'accord	Pas d'accord	Absolument pas d'accord	Ne sait pas
Réponses totales (n=99)	6%	47%	36%	1%	9%
Réponses des Etats membres (n=43)	9%	44%	40%	0%	7%
Réponses des Coparrainants (n=17)	12%	64%	24%	0%	0%
Réponses du Secrétariat (n=14)	0%	36%	64%	0%	0%
Réponses de la société civile (n=23)	0%	48%	22%	4%	26%
Autres réponses (n=2)	0%	50%	50%	0%	0%

Source : Etude du CCP

3.42 Le Tableau 8 suggère que les avis sont partagés quand à la part de la consultation ayant lieu en dehors des sessions officielles du CCP et que, conséquemment, les positions seraient adoptées avant les réunions du CCP. Les divergences d'opinion entre les répondants des Coparrainants et du Secrétariat sont notables et cohérentes avec les vues exprimées lors des interviews menées au sein de ces deux constituantes.

Tableau 9 : Un nombre restreint de membres du CCP participe réellement au processus de prise de décisions officielles

	Tout à fait d'accord	D'accord	Pas d'accord	Absolument pas d'accord	Ne sait pas
Réponses totales (n=99)	20%	46%	22%	3%	8%
Réponses des Etats membres (n=43)	16%	54%	23%	2%	5%
Réponses des Coparrainants (n=17)	24%	42%	24%	0%	12%
Réponses du Secrétariat (n=14)	36%	43%	21%	0%	0%
Réponses de la société civile (n=23)	17%	44%	22%	4%	13%
Autres réponses (n=2)	0%	0%	0%	50%	50%

Source : Etude du CCP

3.43 Les réponses synthétisées au Tableau 9 traduisent un schéma cohérent avec deux tiers ou plus des répondants de toutes constituantes qui estiment être tout à fait d'accord ou d'accord dans le cas présent.

²⁸ Woods, Ngaire (1999) Good Governance in International Organisations. *Good Governance* Vol. 5, No. 1

3.44 En outre, les réponses affichées au Tableau 10, à savoir si les raisons qui motivent les décisions prises sont transparentes, on note une divergence d'opinion entre le Secrétariat et les Etats membres d'un côté, qui jugent le processus transparent de manière générale, et, d'un autre côté les Coparrainants et la société civile où les opinions sont plus ambivalentes. Bien que cet aspect n'ait pas été sondé en détail, il se peut que les réponses des différentes constituantes reflètent l'approche adoptée de consultation hors réunions du CCP. Ceci peut s'illustrer par un modèle de type *'hub and spoke'* où le Secrétariat mène des consultations séparées avec les diverses constituantes, mais peu de consultations latérales ont lieu entre les constituantes.

Tableau 10 : Le raisonnement sous-jacent aux décisions n'est pas sujet à examen

	Tout à fait d'accord	D'accord	Pas d'accord	Absolument pas d'accord	Ne sait pas
Réponses totales (n=97)	8%	29%	48%	2%	13%
Réponses des Etats membres (n=43)	12%	19%	53%	0%	12%
Réponses des Coparrainants (n=17)	0%	47%	41%	0%	12%
Réponses du Secrétariat (n=13)	7%	21%	64%	7%	0%
Réponses de la société civile (n=23)	9%	39%	26%	4%	22%
Autres réponses (n=1)	0%	0%	100%	0%	0%

Source : Etude du CCP

3.45 De manière générale, les preuves offertes indiquent que l'approche adoptée au sein du CCP a effectivement des points communs avec celle adoptée au Conseil de Sécurité de l'ONU et partage également certaines de ses faiblesses.

3.46 Beaucoup a été investi pour assurer que les principaux participants aient l'opportunité de prendre part au travail et aux délibérations du CCP. Ceci inclut les activités du Bureau du CCP (voir Encadré 3) qui comporte une représentation des Etats membres, des Coparrainants, et de la délégation des ONG et qui distribue des rapports par courrier électronique à l'ensemble des membres du CCP. Cependant, des commentaires issus de l'étude du CCP suggèrent que certains répondants sont toujours méfiants du fait que le Bureau joue un rôle de prise de décision plus proactif entre les sessions du CCP.

Encadré 3 : Bureau du CCP

Le Bureau du CCP a été établi en 2004 suite à une décision issue de la 15^e réunion du CCP de l'ONUSIDA approuvant les principes directeurs, le mandat et la composition des membres du Bureau comme suit :

- (i) Principes directeurs. Transparence, fonctionnement efficace et création à un coût minimal.
- (ii) Mandat:
 - coordonner le programme de travail du Conseil de Coordination du Programme pour l'année;
 - veiller au déroulement harmonieux et efficace des sessions du Conseil de Coordination du Programme;
 - faciliter une prise de décisions transparente au Conseil de Coordination du Programme;
 - établir l'ordre du jour du Conseil de Coordination du Programme, et recommander l'emploi du temps et l'ordre de présentation des points à examiner;
 - donner des avis sur la documentation du Conseil de Coordination du Programme selon les besoins ; et
 - assumer d'autres fonctions prescrites par le Conseil de Coordination du Programme.
- (iii) Composition : Le Président, le Vice-président et le Rapporteur du CCP, un représentant des organismes

coparrainants et un représentant des organisations non gouvernementales et des associations de personnes vivant avec le VIH.

Des initiatives visant à améliorer le fonctionnement du Bureau ont été identifiées dans les documents suivants :

Décisions de la 20^e réunion du CCP: Rôle de l'ONUSIDA dans le renforcement de la coordination mondiale contre le sida et développement du Conseil de Coordination du Programme.²⁹ La recommandation (g) stipule que « *Le système des groupes constitutifs pour les Etats Membres doit être renforcé pour améliorer la qualité de la participation et de la représentation aux réunions du Conseil. Sachant qu'une telle évolution doit venir principalement des Etats Membres, le Bureau du Conseil de Coordination du Programme jouera un rôle actif à cet égard.* » Il n'existe cependant aucune indication comme quoi cette recommandation ait été mise en oeuvre par les Etats membres.

ONUSIDA/CCP (2008) Engagement accru de la société civile dans le Conseil de Coordination du Programme. Document préparé par la délégation des ONG du CCP. 23^{ème} Réunion du Conseil de Coordination du Programme de l'ONUSIDA, Genève, Suisse, 15-17 décembre 2008, le paragraphe 10 demande que « *Durant l'examen indépendant et subséquemment, le Conseil de Coordination du Programme aura clarifié ou renforcé les aspects clés des 'mécanismes' de la participation de la société civile dans ses structures et processus. À titre d'exemples : Augmenter les opportunités pour la délégation des ONG de se réunir avec les acteurs clés tels le Président, le Vice-président et le Comité des Organismes coparrainants avant chaque réunion du Conseil de Coordination du Programme. Confirmer l'équité du droit de parole entre les membres du Conseil de Coordination du Programme, incluant la délégation des ONG.* » Les décisions du CCP confirmant l'adoption de ces recommandations ont été prises lors de la 23^{ème} réunion du CCP.

3.47 Le Secrétariat a également augmenté le niveau d'information, préalable aux réunions du CCP, fournie aux constituantes. Ceci inclut des briefings auprès des Amis de l'ONUSIDA,³⁰ plus récemment auprès d'autres constituantes telle la région Afrique, ainsi que des réunions bilatérales avec des Etats membres en particulier. La période d'évaluation a aussi été marquée par une augmentation de l'information fournie à la délégation des ONG par le Secrétariat. Deux points sont toutefois à noter. Primo, le briefing est réalisé par le Secrétariat. Secundo, le briefing est un processus bilatéral entre le Secrétariat et une constituante désignée et le processus donne peu d'opportunités d'interaction entre des constituantes divergentes.

3.48 Durant les réunions du CCP, la pratique veut que les 22 Etats membres, six représentants des Coparrainants et les cinq membres de la délégation des ONG s'assoient autour de la même table, avec des suppléants assis en retrait pouvant les remplacer en fonction des points à l'ordre du jour. Toute la documentation est disponible sur le site web du CCP six semaines avant toute réunion du CCP.

3.49 Il existe cependant cinq domaines où le droit de parole demeure une problématique importante :

- Le degré de participation des membres dépend du style de présidence adopté par le Président du CCP. Les règles de fonctionnement du CCP inscrites dans le *modus operandi* (mise à jour 2008) confèrent au Président un pouvoir discrétionnaire considérable à cet effet. Bien que ça ne soit pas stipulé dans le *modus operandi*, la pratique consiste à laisser les Etats membres s'exprimer en premier, suivi des Coparrainants et ensuite les membres de la délégation des ONG. Qu'elle soit ou non internationale, cette pratique indique, ne serait-ce qu'à titre symbolique, qu'il existe une hiérarchie parmi les participants aux réunions du CCP. Les personnes interviewées ont

²⁹ ONUSIDA/CCP (2007) Décisions, Recommandations et Conclusions. 20^{ème} Réunion du Conseil de Coordination de l'ONUSIDA. FINAL. Genève, Suisse, 25-27 juin 2007. Paragraphe 10.

³⁰ Etats-Unis, Norvège, Japon, Royaume-Uni, Suède, Danemark, Canada, France, Allemagne, Belgique, Suisse, Australie, Finlande, Pays-Bas, Italie et Irlande.

- également fortement suggéré que le niveau de compétence affiché dans la présidence des réunions était très variable et que ceci avait beaucoup joué sur le sentiment des participants quant à l'adéquation de la reconnaissance reçue.
- Gestion de l'équipe de rédaction. Comme signalé dans les décisions du CCP lors de la 23^{ème} réunion (décembre 2008) en réponse au rapport sur le rôle de l'ONUSIDA dans le renforcement de la coordination mondiale face au sida et le développement du Conseil de Coordination du Programme³¹, certaines réserves ont été émises au sujet de l'équilibre de représentation de l'équipe de rédaction de même que son travail, à savoir s'il reflète bien les discussions et décisions des sessions plénières et qu'elle ne devienne pas pour ses membres une opportunité d'inscrire des nouvelles problématiques dans le débat. Il est clairement stipulé dans le *modus operandi* révisé que le Président jouera un rôle actif pour assurer une représentativité équilibrée au sein du groupe de rédaction et que ce groupe n'oeuvrera pas en parallèle des sessions plénières. Il est toutefois trop tôt pour dire si ces changements, qui dépendent de la compétence du Président, sauront apaiser les inquiétudes soulevées.
 - Lors de sa réunion de mars 2004, le COC a accepté de limiter la représentation des Coparrainants à six personnes en tout temps bien que les 10 Coparrainants seront tous présents aux réunions du CCP. Ceci diffère de la pratique précédente où tous les Coparrainants étaient « représentés ». Bien que ça n'était pas explicitement énoncé dans le *modus operandi*, les représentants des Coparrainants ont tous parlé d'une règle non écrite voulant qu'ils ne devaient pas s'exprimer individuellement, mais plutôt nommer un Coparrainant pour agir en tant que porte-parole pour tout le monde, ce qui limite les possibilités de livrer au CCP des points de vue alternatifs. Autre préoccupation des Coparrainants, ils ont le sentiment d'avoir moins de voix au CCP que le Directeur exécutif et le Secrétariat. Il n'existe aucun changement de pratique observable en réponse à cette question.
 - Les participants ont-ils suffisamment de capacité et de temps pour prendre pleinement part au travail du CCP? L'examen indépendant de 2007 sur la participation des ONG/de la société civile dans le Conseil de Coordination du Programme de l'ONUSIDA concluait que « *La Délégation des ONG est perçue comme ayant un fort profil dans tous les processus de base du Conseil, depuis le Bureau du CCP jusqu'aux sessions plénières et à la salle de rédaction. Elle est aussi vue comme ayant effectué de nombreuses interventions concrètes au fil des ans, influençant les issues des débats et décisions clés comme celles relatives à la mise en oeuvre de programmes de traitements et la participation accrue des personnes vivant avec le VIH/sida (GIPA)* ». Toutefois, l'examen a aussi révélé que les membres de la délégation des ONG sont sensés consacrer 10 pour cent de leur temps au CCP, mais il serait plus réaliste d'estimer le temps nécessaire à 25 pour cent. Cela dit, ils travaillent bénévolement, seules leurs dépenses sont financées par l'ONUSIDA et les ressources disponibles des ONG contrastent fortement avec celles d'autres délégations du CCP qui jouissent de l'appui financier, politique et administratif considérable de leur institution. Rien n'indique que les réponses mises en oeuvre suite à l'examen de 2007 ont directement abordé la question des exigences de temps envers les membres de la délégation des ONG. D'importants investissements ont été faits depuis 2007 pour améliorer la capacité globale de la délégation des ONG de participer au travail du CCP avec la mise en place d'un centre de communication et de consultation indépendant (CF) pour renforcer la participation des ONG et la voix des ONG nationales dans les dialogues politiques du CCP. Bien que les

³¹ ONUSIDA/CCP (2007) Décisions, Recommandations et Conclusions. 20^{ème} Réunion du Conseil de Coordination l'ONUSIDA. FINAL. Genève, Suisse, 25-27 juin 2007. Paragraphe 10.

recommandations aient été mises en oeuvre, il est encore trop tôt pour évaluer si elles entraîneront les bienfaits voulus.

3.50 Le principal aspect soulevé au sujet des voix est de savoir si la délégation des ONG devrait ou non se voir octroyer le droit de vote au CCP sans pour autant donner l'impression qu'elle plaide en faveur du recours au vote par le CCP. La question du changement de statut de la délégation des ONG en membre votant du CCP avait été soulevée pour la première fois à la recommandation 7 de l'évaluation quinquennale, mais rien n'indique que cette recommandation ait été prise en considération ou discutée comme point officiel à l'ordre du jour du CCP. L'argument soutenant cette recommandation était que le statut de non votant des participants des ONG paraissait anachronique dans le contexte des dispositions de gouvernance aux yeux du Fonds mondial. Cette justification peut toutefois être mise en doute. Comme expliqué à l'Encadré 4, il existe maintenant plusieurs partenariats où des représentants de la société civile jouissent de droits de vote au sein des conseils de gouvernance. Mais ces organismes se concentrent sur la coordination des activités d'un vaste panel de parties prenantes, incluant certaines émanant de l'ONU. L'ONUSIDA, en revanche, a été mise en place d'abord et avant tout pour améliorer la coordination au sein de la riposte de l'ONU à l'épidémie et pour la rendre plus cohérente. Ainsi donc, tant que l'ONUSIDA demeure avant tout un programme conjoint de l'ONU, ça restera une entité intergouvernementale. Tel qu'illustré par l'expérience récente du Fonds mondial, cela signifie que les Etats membres ne créeront pas de nouveau précédent en étendant les droits de vote d'une institution intergouvernementale à un plus large panel de parties prenantes.

Encadré 4 : Pourquoi ne pas accorder de droits de vote à la délégation des ONG du CCP alors qu'elle dispose de tels droits au sein d'autres conseils?

Certains suggèrent que, puisque les ONG, entre autres, jouissent de droits de vote au sein des conseils de gouvernance du Fonds mondial, de l'UNITAID et de la GAVI, elles devraient avoir les mêmes droits de vote au sein du CCP. Cet argument n'est toutefois pas valable étant donné qu'il n'y a pas d'équivalence de comparaison.

L'ONUSIDA a été mise en place en tant que programme conjoint et coparrainé de l'ONU en riposte au VIH/sida. Tel qu'indiqué dans les huit fonctions du CCP, le rôle de ce dernier est de se concentrer sur la surveillance dudit programme et, tel qu'indiqué dans les réponses à l'étude du CCP, la plupart des personnes engagées dans le CCP estiment que son principal rôle consiste à établir les grandes politiques et priorités du programme commun. Donc, tant que la fonction première de l'ONUSIDA, et du CCP, reste l'exécution du programme conjoint de l'ONU, l'ONUSIDA est donc par définition officielle une institution intergouvernementale. Le principe des institutions intergouvernementales est que les droits de vote se limitent aux Etats membres. Ce principe avait été évoqué comme raison majeure du refus d'octroyer au Fonds mondial le statut d'observateur à l'Assemblée générale en 2008.

Aucune des trois organisations citées en exemple, le Fonds mondial, l'UNITAID ou la GAVI, n'est une institution de l'ONU ou n'a pour but principal de coordonner la riposte de l'ONU. Il s'agit plutôt de partenariats qui financent et coordonnent les tenants et les activités d'un grand nombre de parties prenantes, incluant certaines émanant de l'ONU. Il est également important de noter que toutes les parties jointes ont donné leur accord sur les systèmes de gouvernance élaborés dans les documents fondateurs, et on ne s'attend pas à ce que le travail s'inscrive dans le propre système de compte rendu et de reddition de comptes de l'ONU :

- Le Fonds mondial a été établi en qualité de Fondation suisse indépendante régie par un Conseil regroupant des représentants de gouvernements donateurs et bénéficiaires, du secteur des ONG, du secteur privé (incluant les entreprises et les oeuvres de bienfaisance) et des communautés affectées.

- L'UNITAID est un partenariat hébergé par l'OMS mais qui ne rend pas de comptes à l'ONU. Le but de l'UNITAID ne se concentre pas directement sur l'influence ou l'approbation des programmes de travail des organismes de l'ONU.
- La GAVI est devenue une fondation suisse début 2009. Le rôle du Conseil est de maintenir une surveillance des points adoptés dans le programme de travail qui s'étend à de nombreuses organisations ne faisant pas partie de l'ONU.

Certains, comme rapporté dans l'examen indépendant de la participation des ONG/de la société civile au Conseil de Coordination du Programme de l'ONUSIDA,³² ont également cité l'OIT, avec la structure tripartite de son Conseil, comme modèle pour l'ONUSIDA. Cependant, l'OIT a été établie avant l'ONU et ne devrait pas servir de modèle pour une gouvernance élargie au sein de l'ONU. Ceci poserait également le défi de savoir quelle serait la représentation et la légitimité des ONG et de la société civile, question soulevée dans l'examen indépendant de la participation des ONG/de la société civile de 2007, et quels seraient les coûts supplémentaires.

3.51 L'examen 2007 de la participation des ONG au CCP recommandait également d'octroyer des droits de vote à la délégation des ONG. L'examen n'offre aucun argumentaire à savoir de quelle manière ceci améliorerait l'efficacité du CCP quoiqu'il est sous-entendu que les droits de vote confèreraient à la délégation des ONG une meilleure voix et un meilleur rôle. Les réponses à l'étude du CCP dans le cadre de la présente Evaluation dénotent un certain soutien en faveur d'étendre les droits de vote à la délégation des ONG (voir Tableau 11), mais en même temps un manque de soutien de la part des répondants des Etats membres, ce qui suggère qu'une action à cet effet est improbable.

Tableau 11 : L'efficacité du CCP serait largement améliorée en octroyant des droits de vote aux délégués des ONG

	Tout à fait d'accord	D'accord	Pas d'accord	Absolument pas d'accord	Ne sait pas
Réponses totales (n=97)	7%	25%	32%	21%	15%
Réponses des Etats membres (n=43)	0%	21%	37%	33%	9%
Réponses des Coparrainants (n=17)	0%	12%	35%	29%	24%
Réponses du Secrétariat (n=13)	8%	23%	38%	0%	31%
Réponses de la société civile (n=23)	26%	44%	17%	0%	13%
Autres réponses (n=1)	0%	0%	0%	100%	0%

Source : Etude du CCP

3.52 La valeur ajoutée de la participation de la société civile au CCP est clairement illustrée par le cas de l'élaboration du rapport sur la politique de prévention, comme expliqué à l'Encadré 5.

Encadré 5 : Valeur de la participation des ONG dans l'amélioration de l'efficacité du CCP

Lors de la 16^{ème} réunion du CCP en décembre 2004, le point 3, soit l'intensification de la prévention du VIH, avait démarré avec une présentation intitulée « Prévention du VIH : Fondements d'un cadre stratégique » qui proposait un processus de développement d'une

³² S. Middleton-Lee (2007) Independent Review of NGO/Civil Society Participation in the Programme Coordinating Board of UNAIDS. Rapport présenté à la 20^{ème} Réunion du CCP, ONUSIDA/CCP (20)/CRP5, juin 2007.

stratégie mondiale en matière de directives de prévention au sein de l'ONUSIDA. Les discussions, en réunion et dans les 4 sous-groupes, étaient clairement litigieuses, et vu la réticence de certains Etats membres on craignait d'aboutir sur une stratégie finale édulcorée et diminuée. La délégation des ONG a joué un rôle clé pour pousser le CCP à s'engager sur une stratégie basée sur des preuves, sur la réalité du terrain et sur des informations provenant de personnes affectées par le sida. Ceci se reflète dans les décisions prises lors de la réunion :

5.2 demande à l'ONUSIDA de prendre en compte le retour et l'information fournie par les membres du CCP et d'engager des consultations additionnelles entre les membres du CCP, les Coparrainants de l'ONUSIDA et de nombreux autres partenaires, incluant des gouvernements nationaux et la société civile, en vue de renforcer la stratégie;

5.3 demande à l'ONUSIDA de s'assurer que la stratégie de prévention soit clairement basée sur des preuves, intégrée à la prévention nationale et mondiale, comprenne des initiatives de soins et de traitements et se fonde sur une approche axée sur les droits de l'homme qui aborde précisément les besoins des personnes particulièrement à risque d'exposition au VIH, incluant les femmes et les filles, les jeunes, les hommes ayant des rapports sexuels avec des hommes, les utilisateurs de drogues injectables et autres drogues, les professionnel(le)s du sexe, les personnes vivant en situation de pauvreté, les personnes incarcérées, les travailleurs migrants, les personnes en situation de conflit et de post-conflit, les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur du pays;

5.4 recommande que la stratégie soit clairement liée aux programmes de santé sexuelle et reproductive en tant que point d'entrée important en matière de prévention;

5.5 reconnaît que la stigmatisation et la discrimination sont des barrières majeures à une prévention efficace du VIH et encourage l'ONUSIDA à aborder la question de la réduction de la stigmatisation dans sa stratégie, incluant en plaidant en faveur de l'adoption, du renforcement et de la mise en application de mesures anti-discriminatoires au niveau national;

5.6 encourage l'ONUSIDA à inclure à sa stratégie une approche, exhaustive et axée sur des preuves, de la prévention, du traitement et des soins du VIH au sein de la population carcérale ainsi que chez les utilisateurs de drogues injectables et autres drogues, qui inclut la réduction de la transmission du VIH; (*Décisions, Recommandations et Conclusions; 16^{ème} CCP, décembre 2004*).

Trois délégués des ONG ont pris part aux négociations avec les Etats membres qui ont eu lieu un mois avant la 17^{ème} réunion du CCP de juin 2005. Leurs contributions à ces discussions, ainsi qu'aux négociations très serrées qui se sont déroulées en parallèle à la 17^{ème} réunion, ont clairement et considérablement amélioré le document final. Hormis les améliorations générale sur la langue dans l'ensemble du document, le délégation des ONG, plus particulièrement, a aidé à faire adopter d'important changements, lesquels étaient tous âprement contestés par certains Etats membres très influents, autour des thèmes suivants :

- préservatifs masculins et leur importance en tant que moyen de prévention prouvé scientifiquement;
- réduction des risques en tant que principe directeur général avec mention de programmes spécifiques incluant l'échange d'aiguilles et de seringues de même que les traitements de remplacement;
- Intégration des droits de l'Homme sur s'ensemble du document.

Au final, le rapport visant à guider le travail de l'ONUSIDA en matière de prévention a été adopté en totalité lors de la 17^{ème} réunion du CCP avec un seul désistement dans les Décisions, Recommandations et Conclusions comme quoi les Etats-Unis d'Amérique n'étaient pas en mesure de financer les programmes d'échange d'aiguilles et de seringues en raison de lois et politiques nationales.

Source : délégation des ONG

Influence de la politique et des la stratégie des Coparrainants

3.53 Selon les indications, les Coparrainants sont partagés quant au degré auquel les rapports de politique endossés par le CCP ont affecté ce que les Organismes proposaient de faire au niveau mondial. Lors d'interviews, les Coordonnateurs internationaux étaient également divisés entre ceux capables d'identifier des politiques adoptées par le CCP ayant influencé les réalisations des Organismes et les autres incapables de le faire.

3.54 Le premier BPTI avait été élaboré pour la biennale 2000-2001 et l'évaluation quinquennale avait donc eu lieu durant la mise en oeuvre du second BPTI, celui de 2002-2003. Les discussions entourant le BPTI présentent ce dernier comme un outil de mobilisation des ressources, mais en tant d'outil de gouvernance, l'Evaluation a trouvé les points suivants :

6.14 Bien que les donateurs de l'OCDE reconnaissent les progrès réalisés en matière de budgets et de financement, ils déplorent toujours une certaine confusion autour du but et des fonctions du BPTI. Sa présentation est jugée difficile à intégrer, même pour quelqu'un qui s'y connaît, et difficile à expliquer aux autres. Puisque le BPTI comprend principalement des activités régionales et mondiales liées au VIH, et non les budgets normaux des Coparrainants, en pratique, cela signifie qu'une large part du financement multilatéral pour le VIH au niveau national n'y est pas incluse et reflétée. Il est généralement reconnu que les aboutissants du BPTI doivent faire l'objet d'une plus grande clarté et que les dépenses nationales doivent figurer au tableau.

8.26 ... Le CCP devrait assurer la fonction de surveillance en se concentrant sur les préoccupations émergentes et l'orientation prospective de l'ensemble du programme plutôt que de passer en revue le BPTI et les rapports d'activité ligne par ligne. L'examen du BPTI devrait être placé sous la responsabilité du nouveau conseil de gestion décrit ci-dessus. (Paragraphe 6.37)

3.55 Les principales conclusions sur l'utilisation du BPTI par le CCP pour influencer les activités des Coparrainants et du Secrétariat sont les suivantes :

- Entre 2002 et 2008, le CCP a endossé nombre d'initiatives et de politiques, incluant sur l'Accès universel, le CRIS, les « Trois Principes » et la GIST. L'examen des BPTI confirme que de telles initiatives et politiques se reflètent dans la narration et le plan de travail des BPTI subséquents. Par contre, l'examen de la documentation du CCP ne révèle aucune preuve attestant que le CCP ait explicité les grandes politiques et priorités de l'ONUSIDA devant se refléter dans le BPTI en cours d'élaboration.
- Durant l'élaboration d'un BPTI, le Secrétariat gère un processus de consultation intensif incluant les Etats membres, la société civile, les Coparrainants et le Secrétariat du CCP.
- Les BPTI couvrant les périodes 2004-2005, 2006-2007 et 2008-2009 ont été présentés au CCP. À chaque cas, le *Rapport du CCP de l'ONUSIDA* fait état de discussions étoffées et le *Rapport sur les décisions, recommandations et conclusions du CCP* démontre que les BPTI ont été adoptés à l'unanimité.
- Le CCP n'a jamais demandé de transfert de financement entre les priorités ou les Coparrainants pour aucun des trois BPTI préliminaires. Les résultats des interviews menées auprès du personnel du Secrétariat et des Coparrainants engagés dans l'élaboration du BPTI sont également cohérents avec le fait que les priorités reflétées dans le BPTI ne sont pas établies en fonction des vues directement exprimées par le CCP.

- Le CCP a approuvé sans révision toutes les demandes de variations budgétaires du Directeur exécutif présentée la deuxième année de chaque biennale.
- Un rapport de suivi de performance est préparé et partagé avec le CCP, pour fins d'information, depuis 2001. L'examen des *Rapports du CCP de l'ONUSIDA* et les *Rapports sur les décisions, recommandations et conclusions finales du CCP* n'indique en rien que les membres du CCP utilisent les preuves issues des rapports de suivi de performance des BPTI.
- Le rapport de suivi de performance 2006-2007, pris en compte à la réunion du CCP de 2008, était le premier à constituer un point à l'ordre du jour traité en session plénière.³³ Il n'existe cependant aucune preuve que des décisions particulières aient été prises par le CCP en réponse au rapport dans le but précis d'influencer l'élaboration du BPTI 2010-2011.

Suivi des décisions du CCP – Exemple de la Cellule mondiale de réflexion

3.56 Assurer un suivi efficace des décisions du CCP et vérifier leur impact a été un défi continu durant la période d'évaluation. Ce constat a été signalé à la recommandation 8 du Groupe de Travail du CCP sur la gouvernance de l'ONUSIDA lors de la réunion du CCP de juin 2003 :

« *Demande des comptes rendus systématiques du Secrétariat sur les actions déployées suite aux Décisions, Recommandations et Conclusions. L'objectif est d'assurer un suivi systématique des issues du CCP.* »

3.57 En réponse, le CCP a demandé au Secrétariat que des comptes rendus réguliers sur les actions déployées suite aux décisions du CCP soient reflétés dans le Rapport annuel du Directeur exécutif. Cependant, l'examen de la documentation du CCP démontre que :

- Le CCP n'a pas clarifié quelles décisions doivent être couvertes dans les rapports du Directeur exécutif; et
- Aucun rapport du Directeur exécutif depuis 2004³⁴ n'a inclus d'examen systématique des progrès réalisés relativement aux décisions spécifiées du CCP.

3.58 En revanche, le CCP s'est concentré sur le suivi de la mise en oeuvre des recommandations de la Cellule mondiale de réflexion, tel qu'illustré au Tableau 12.

Tableau 12 : Echancier des réponses du CCP en réponse à la Cellule mondiale de réflexion

Réunion CCP	Actions déployées
Juin 2005	Publication du rapport et des recommandations de la Cellule mondiale de réflexion
Juin 2005	Le CCP a pris les décisions suivantes lors de la réunion de juin : 7.1 approuve l'ensemble des recommandations formulées dans le rapport final du 14 juin de la Cellule mondiale de réflexion et note l'importance cruciale de l'adhésion des pays; 7.2 exhorte les Coparrainants et le Secrétariat de l'ONUSIDA – et invite le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme – à

³³ Les rapports de performance précédents étaient fournis en guise d'information mais jamais discutés en plénière.

³⁴ N.B. Les rapports du Directeur exécutif ont été produits jusqu'en 2006. En 2007 et 2008, ces rapports ont été remplacés par le Rapport annuel de l'ONUSIDA.

Réunion CCP	Actions déployées
	<p>élaborer des plans d'action et à mettre en œuvre, dans les délais impartis, les recommandations de la Cellule mondiale de réflexion tout en poursuivant sur la lancée de celle-ci;</p> <p>7.3 prie instamment les membres des conseils d'administration des Coparrainants de l'ONUSIDA, du Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme, et d'autres institutions multilatérales d'examiner et d'adopter les recommandations de la Cellule mondiale de réflexion;</p> <p>7.4 prie instamment tous les autres partenaires internationaux d'examiner et, dans la mesure du possible, d'appliquer les mesures d'alignement et d'harmonisation préconisées dans les recommandations de la Cellule mondiale de réflexion ;</p> <p>7.5 demande au Secrétariat et aux Coparrainants de l'ONUSIDA, en collaboration avec le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme et d'autres partenaires du développement concernés, de faire rapport sur l'avancement de la mise en oeuvre des recommandations de la Cellule mondiale de réflexion lors d'une session spéciale de la réunion du Conseil de Coordination du Programme en juin 2006 ;</p> <p>7.6 demande instamment à l'ONUSIDA de promouvoir la pleine participation de la société civile à l'échelon national et mondial à la mise en oeuvre des recommandations de la Cellule mondiale de réflexion ;</p> <p>7.7 engage le Secrétariat de l'ONUSIDA à mener un processus rapide et inclusif – comprenant la société civile - avant la tenue en septembre 2005 de la Conférence de reconstitution des ressources du Fonds mondial pour l'augmentation et la réorientation des Fonds d'accélération programmatique de l'ONUSIDA, afin de permettre au système des Nations Unies et à d'autres d'amplifier la prestation et la facilitation de l'appui technique.</p>
Juin 2006	<p>Un rapport présenté à la réunion du CCP de juin 2006, « Effectiveness of multilateral action on AIDS harmonised support to scaling up the national response » inclut une évaluation des progrès réalisés relativement à toutes les recommandations de la Cellule mondiale de réflexion ainsi qu'aux « Trois Principes ». Le rapport indique que le CCP et le Secrétariat ont pris la rédaction en charge. Les recommandations issues du rapport de la Cellule mondiale de réflexion n'ont pas toutes été traitées dans le texte principal du rapport 2006.</p> <p>Les Décisions, Recommandations et Conclusions de la réunion du CCP de juin 2006 signalent neuf recommandations relatives aux points suivants :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. L'intensification au niveau national 2. Le renforcement de l'appui technique à la riposte nationale au VIH 3. L'amélioration de la redevabilité <p>Les domaines de recommandation de la Cellule mondiale de réflexion n'ayant pas été traités en particulier incluent :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Les recommandations sur la responsabilisation et l'appropriation d'un leadership national inclusif, domaine où le PNUD et la Banque mondiale prennent la main et se répartissent les tâches. 2. Les recommandations sur l'alignement et l'harmonisation, domaine où le Fonds mondial et la Banque mondiale prennent la main. <p>Le CCP a recommandé qu'une évaluation de la mise en oeuvre des recommandations de la Cellule mondiale de réflexion au niveau national soit présentée lors de la réunion du CCP de décembre 2006. Le Bureau du CCP a constitué un Groupe de référence indépendant pour l'évaluation de la Cellule</p>

Réunion CCP	Actions déployées
	<p>mondiale de réflexion pour superviser l'exécution de l'évaluation indépendante présentée au CCP.</p> <p>Le CCP demande aux membres du CCP et de l'ONUSIDA de soutenir les discussions auprès de leurs conseils respectifs (Banque mondiale et Fonds mondial) sur les conclusions du rapport Shakow sur les 'Programmes du Fonds mondial et de la Banque mondiale en matière de VIH' afin que les domaines susmentionnés quant à la responsabilité du Fonds mondial et de la Banque mondiale soient abordés de facto. L'évaluation indépendante de la mise en oeuvre des recommandations de la Cellule mondiale de réflexion (2007) a révélé que, à mi-2007, ces recommandations n'avaient pas été pleinement acceptées ou menées de l'avant.</p>
Décembre 2006	<p>Présentation d'une mise à jour des progrès axée sur les progrès réalisés suite aux recommandations de Cellule mondiale de réflexion sur les thèmes « Alignement et Harmonisation » ainsi que « Redevabilité et Surveillance ». Ceci offre également une mise à jour concernant le suivi de trois décisions du CCP de juin 2006 et détaille, plus particulièrement, les sujets qui seront couverts dans le cadre de l'évaluation indépendante de la mise en oeuvre des recommandations de la Cellule mondiale de réflexion au niveau mondial.</p> <p>Il est important de noter que, bien que plusieurs recommandations du CCP étaient adressées précisément aux responsables des Organismes coparrainants, lesdites recommandations n'ont pas été traitées lors des réunions subséquentes du COC (voir le compte rendu de réunion de la 29^{ème} réunion du COC).</p>
Juin 2007	<p>Présentation de l'évaluation indépendante de la mise en oeuvre des recommandations de la Cellule mondiale de réflexion présentée lors de la réunion du CCP de juin 2007, soit avec six mois de retard. Les objectifs de l'évaluation indépendante étaient axés sur les progrès relatifs à la mise en oeuvre des recommandations de la Cellule mondiale de réflexion, au niveau national, concernant : (a) la prestation d'appui technique à la riposte nationale au sida exigée par le système de l'ONU et (b) l'harmonisation et l'alignement des partenaires internationaux en vue de rationaliser et de simplifier la gestion du financement pour le développement par les contreparties nationales.</p> <p>Le rapport ne fait pas mention de certaines décisions/recommandations émises par le CCP, mais n'évalue pas non plus systématiquement le progrès/l'influence attribuable aux décisions du CCP. Le rapport met toutefois en lumière les limites de l'influence du CCP sur les priorités/plans de travail des Coparrainants.</p> <p>Le CCP a pris trois décisions en réponse au rapport :</p> <p style="padding-left: 40px;">13.1 <i>Adopte les recommandations contenues dans le Rapport de l'Evaluation indépendante de la Cellule mondiale de réflexion (document UNAIDS/PCB(20)/07.9) et prend acte de leurs incidences financières telles que définies dans l'annexe au rapport ;</i></p> <p style="padding-left: 40px;">13.2 <i>Demande à la famille ONUSIDA de faire en sorte que sa riposte gestionnaire tienne compte des recommandations en 13.1 ; et</i></p> <p style="padding-left: 40px;">13.3 <i>Demande au Bureau du Conseil de Coordination du Programme de créer un groupe de référence chargé du suivi et de la mise en oeuvre les recommandations en 13.1.</i></p>
Décembre 2007	Discussions au sujet du GIST dans le cadre d'une présentation orale et, pour la première fois, la Cellule mondiale de réflexion est absente des discussions du

Réunion CCP	Actions déployées
	CCP. Demande qu'un examen du GIST soit présenté lors de la 23 ^{ème} réunion du CCP de décembre 2008. À noter que ladite présentation n'a pas été faite lors de la réunion de décembre 2008.
Avril 2008	Le Groupe de référence pour la surveillance et la mise en oeuvre des recommandations présente un rapport établissant que le Secrétariat de l'ONUSIDA a ébauché une réponse finalisée par le COC lors de sa réunion d'octobre 2007 et détaille le mode de prise de décision sur la manière de mener de l'avant les recommandations issues de l'évaluation indépendante de la Cellule mondiale de réflexion, sous la surveillance du Groupe de référence de la Cellule mondiale de réflexion.
Décembre 2008	Présentation attendue au CCP de l'examen des progrès réalisés relativement aux recommandations de la Cellule mondiale de réflexion, mais terminé en retard.

3.59 Les principales conclusions de l'évaluation de la Cellule mondiale de réflexion en qualité d'exemple de suivi de l'efficacité des décisions du CCP en matière d'influence sur l'exécution incluent que :

- i. Le CCP s'est montré persistant quant au suivi des aspects de la mise en oeuvre des recommandations de la Cellule mondiale de réflexion. Ce travail s'est avéré incomplet vu le peu de comptes rendus sur les progrès réalisés relativement aux recommandations du Fonds mondial et, dans une moindre mesure, de la Banque mondiale, de même qu'aux implications de l'engagement du Fonds mondial par rapport à la Cellule mondiale de réflexion sur l'efficacité du travail effectué par l'ONUSIDA.^{35 36} Les progrès relatifs aux recommandations de la Cellule mondiale n'ont jamais été traités par le Comité exécutif de la Banque mondiale, exception faite des aspects reflétés dans la mise en oeuvre de la stratégie de la Banque mondiale en matière de VIH/sida (GHAPA et AFA), et non pas en tant que point individuel soumis aux décisions et discussions du Conseil.
- ii. Les comptes rendus au CCP se sont concentrés sur les progrès de mise en oeuvre des recommandations et discussions de la Cellule mondiale de réflexion en matière de réalisations. Il n'y a pas eu de suivi systématique du degré auquel les décisions du CCP, à l'inverse des recommandations de la Cellule mondiale de réflexion, (i) se sont reflétées dans les programmes de travail des Coparrainants et du Secrétariat ou (ii) sur les implications d'une éventuelle non action suite aux décisions du CCP par les organismes au sein de l'ONUSIDA ou plus largement, par des organisations incluant les gouvernements nationaux et le Fonds mondial.
- iii. Nombre de recommandations ont été perçues comme visant la réforme interne (qui s'est produite), mais l'accent des recommandations de la Cellule mondiale de réflexion mis sur la construction de capacités des pays/du Conseil national sur le sida et sur l'augmentation de la capacité gouvernementale de rétention de donateurs a été ignorée dans la plupart des comptes rendus.
- iv. Dans le cadre des diverses évaluations des recommandations de la Cellule mondiale de réflexion, les interprétations divergent quant aux réponses propres à chaque recommandation. Par exemple, le PAF est mentionné dans le rapport 2009 du Groupe de référence pour la Surveillance et la Mise en oeuvre des Recommandations de 2007 de

³⁵ Exception faite du rapport UNAIDS (2006) Effectiveness of multilateral action on AIDS - Harmonized support to scaling up the national response. Rapport présenté lors de la 18^{ème} Réunion du CCP (juin 2006), où les progrès réalisés relativement à toutes les actions consenties ont été synthétisés.

³⁶ L'obtention de preuves sur la mise en oeuvre des recommandations de la Cellule mondiale de réflexion en 2008 était vraisemblablement un défi pour le Groupe de référence du CCP pour la surveillance et la mise en oeuvre des recommandations.

- l'Evaluation indépendante pour l'Harmonisation et l'Alignement. Toutefois, dans le cadre des recommandations de la Cellule mondiale de réflexion, cela fait partie de la réforme pour une riposte multilatérale plus efficace. Ces différences rendent plus compliqué le traçage d'une trajectoire linéaire claire de la riposte au fil du temps.
- v. L'expérience du Groupe de référence pour la surveillance et la mise en oeuvre des recommandations de l'évaluation indépendante de 2007 a mis en lumière les difficultés rencontrées par les membres du CCP à obtenir des avis sur la performance de la part de leurs propres gouvernements.
 - vi. Les comptes rendus ne se sont pas intéressés à savoir quels Coparrainants avaient rempli leurs engagements au delà des discussions générales portant sur les difficultés pour le Secrétariat ou le CCP à tenir les Organismes coparrainants redevables (selon l'Evaluation indépendante de 2007).
 - vii. Hormis les discussions de la réunion de 2007 du COC, les comptes rendus de réunion du COC n'affichent aucune discussion substantive sur la mise en oeuvre des décisions de la Cellule mondiale de réflexion ou du CCP.

3.60 En outre, le CCP a investi une somme importante de temps et de ressources à suivre la mise en oeuvre des recommandations de la Cellule mondiale de réflexion, mais cet investissement n'a pas permis de générer une vue claire des progrès réalisés relativement à l'ensemble des recommandations. Avec le recul, suivre un grand nombre de recommandations, telles celles de la Cellule mondiale de réflexion, aurait été plus facile si : (i) les recommandations avaient d'abord été synthétisées dans un cadre logique, spécifiant clairement les responsabilités, les résultats attendus et, lorsque faisable, l'accord des parties chargées de la mise en oeuvre sur les progrès à rapporter, où et quand; et si (ii) l'analyse des risques et des présomptions liés à la mise en oeuvre des recommandations avait été spécifiée.

4 Comité des Organismes coparrainants³⁷

Fonctionnement du COC 2003-2008

4.1 Selon le *modus operandi* du CCP, le COC est le seul Comité permanent du CCP bien que l'établissement du COC en 1994 soit antérieur à celui de l'ONUSIDA et du CCP. En fait, le COC a joué un rôle clé dans l'établissement de l'ONUSIDA, suite à la résolution de l'ECOSOC de 1994, et s'est développé à partir d'un Groupe consultatif interinstitutions de l'ONU sur le sida existant. La composition du COC devrait comprendre le responsable de chaque Organisme coparrainant ou son représentant désigné.

4.2 Avant 2004, le COC avait un fonctionnement ad hoc et se réunissait si et lorsque nécessaire. Il a alors été décidé que les réunions devaient avoir lieu plus régulièrement, sur une demi-journée avant chaque réunion du Conseil des chefs de secrétariat (CCS) et qu'une réunion informelle serait également organisée autour d'un petit déjeuner. Les réunions subséquentes ont comporté deux volets : une session formelle avec un ordre du jour et un compte rendu de réunion, à laquelle participaient les responsables d'organismes et leurs personnels, ainsi qu'une session informelle autour d'un petit déjeuner ou d'un dîner, pour permettre de discuter librement de questions diverses, mais sans compte rendu de réunion et comprenant uniquement la participation des responsables d'organismes.

³⁷ Un autre sous-comité du CCP a été mis en place afin d'examiner le BPTI 2010-2011 mais il n'en est pas fait mention dans la présente évaluation vu qu'il est trop tôt pour en évaluer l'efficacité.

4.3 Le *modus operandi* stipule que le COC a les fonctions suivantes :

- i. Examiner, en temps voulu pour leur soumission chaque année au CCP, les plans de travail et le projet de budget programme établis pour chaque exercice par le Directeur exécutif de l'ONUSIDA et revus par les comités consultatifs scientifiques et techniques qui pourront être créés par le Directeur exécutif;
- ii) Examiner les propositions techniques et budgétaires présentées au CCP en vue du financement du Programme commun pour le prochain exercice ;
- iii) Examiner les rapports techniques et, après contrôle, les rapports financiers soumis par le Directeur exécutif (y compris ceux des comités consultatifs créés par ce dernier) et les transmettre, accompagnés des observations appropriées, au CCP ;
- iv) Formuler des recommandations à l'attention du CCP ;
- v) Examiner les activités de chaque Organisme coparrainant en vue d'apporter un soutien approprié aux activités et stratégies du Programme commun ainsi que d'assurer l'harmonisation et la coordination avec celles-ci ;
- vi) Rendre compte au CCP des efforts déployés par les Organismes coparrainants pour intégrer la politique du Programme commun, ainsi que ses orientations stratégiques et techniques, aux politiques et aux stratégies de leurs organisations respectives et les concrétiser dans des activités relevant spécifiquement de leur mandat ; et
- vii) Prendre au nom du CCP des décisions sur les questions que celui-ci aura transmises à cet effet.

4.4 L'analyse de la participation aux réunions du COC, tel qu'illustré au Tableau 13 ci-dessous, dénote une présence assidue des responsables d'organismes à la plupart des réunions, exception faite de la Banque mondiale. En ce qui concerne la Banque mondiale, la participation du Vice-président responsable du Réseau du développement humain a été assidue jusqu'à fin 2005, mais depuis, il n'y a eu aucune représentation au delà du niveau du Coordonnateur international.

Tableau 13 : Taux de participation aux réunions du COC (n=10) par niveau de représentation des Coparrainants 2003-2008

Organisme	Taux de participation aux réunions du COC par niveau hiérarchique			
	Haut responsable	Haut responsable adjoint	Autre	Coordonnateur international seul
UNICEF	90%	10%	10%	-
PNUD	60%	40%	10%	-
UNFPA	70%	30%	-	10%
UNODC	80%	10%	10%	10%
OIT	60%	-	30%	10%
UNESCO	80%	-	20%	10%
OMS	80%	10%	10%	10%
Banque mondiale	-	60% ³⁸	-	30%
PAM	90%	-	-	10%
UNHCR ³⁹	70%	14%	-	28%

Source : Comptes rendus de réunions du COC

³⁸ Pour fins d'analyse un Directeur général ou un Vice-président supérieur de la Banque mondiale est considéré équivalent à un Haut responsable adjoint au sein des autres Organismes coparrainants.

³⁹ L'UNHCR n'est devenu un Coparrainant qu'en 2004, et est donc évalué sur la base des sept réunions du COC auxquelles il a pu assister.

4.5 Des rapports officiels émanant de la Présidence du COC ont été présentés sur une base annuelle entre 2002 et 2006, mais il n'y a aucune trace de rapport officiel soumis par la Présidence du COC au CCP en 2007 ou en 2008, moment où la pratique a changé pour laisser place à un compte rendu oral. L'examen des décisions du CCP et les comptes rendus de réunion du COC n'explique pas ce qui a motivé cette décision, ou s'il y a eu discussions relatives à la mise en place de nouvelles dispositions pour suppléer la présentation orale.

Statut du COC au début de la période d'évaluation

4.6 Le fonctionnement du COC au début de la période d'évaluation en 2002 a été décrit dans l'Evaluation quinquennale de l'ONUSIDA⁴⁰:

6.5 Il existe à ce jour une certaine ambiguïté quant au rôle exact du COC. Une fonction d'adoption statutaire nonobstant relative au budget et au plan de travail, il est difficile d'apprécier l'importance pratique du comité en vue d'assurer la cohérence de l'ensemble du programme de l'ONUSIDA et des contributions respectives de ses organismes. Il est plus facile de dire ce que le COC n'est pas que de dire ce qu'il est.

- Il n'est pas impliqué dans la gestion des parties communes du programme et n'assume pas non plus une fonction explicite de gouvernance quant aux activités du Secrétariat de l'ONUSIDA.*
- Il n'a pas autorité conjointe directe sur les programmes des Coparrainants, mais seulement sur les activités financées par le BPTI.*
- Il n'est pas redevable au CCP en dépit de son statut de comité permanent du Conseil.*

6.6 Les Coparrainants jugent que le COC est davantage un forum d'information pour la libre coordination des politiques et un laboratoire pour expérimenter les propositions du Secrétariat avant soumission au CCP, plutôt qu'un organe décideur ou de surveillance. Le COC offre une opportunité aux organismes partenaires de l'ONUSIDA d'apprendre à se connaître et de promouvoir une plus grande implication des Coparrainants. L'alternance régulière de la présidence s'est avérée utile à cet effet.

6.7 Sur la majeure partie de son existence (sauf lors des premières et dernières réunions) le COC n'a pas rempli son rôle de forum de prise de décisions conjointes des Coparrainants et du Secrétariat. Ceci a laissé un vide en termes de gestion stratégique de l'ensemble du programme. La relation entre le Secrétariat et les actions respectives des organismes dans le cadre du Programme commun n'est pas gérée conformément à ce qui avait été envisagé dans le protocole d'entente. La coordination entre le Programme commun et les programmes propres des Coparrainants souffre d'un manque de mise en relation et de renforcement plus explicites au niveau exécutif.

Initiatives d'amélioration de l'efficacité du COC – 2002-08

4.7 Rien n'indique que la recommandation de l'Evaluation quinquennale de l'ONUSIDA, à l'effet de réorganiser le COC en Comité de Gestion, ait été activement prise en considération, soit par le COC, soit par le CCP. En revanche, la recommandation 3.3 de la Cellule mondiale de réflexion, qui stipulait que : « *Le Comité des Organismes coparrainants de l'ONUSIDA (COC)*

⁴⁰ ITAD and KIT (2002) Evaluation quinquennale de l'ONUSIDA. Rapport final. Paragraphes 6.5-6.7.

commissionnera un examen indépendant du fonctionnement de la structure de gouvernance de l'ONUSIDA, incluant le COC, le Budget-plan de travail intégré et les groupes thématiques de l'ONU sur le VIH/sida » a été mise en oeuvre. Un examen du fonctionnement du COC a été commissionné en 2005 par le biais d'un cabinet de conseil en gestion⁴¹. Le rapport final inclut une analyse et des recommandations qui dépassent largement le cadre d'exécution du COC et l'examen englobe l'ONUSIDA en tant qu'institution dans sa totalité. Avec une telle approche, l'examen offre des recommandations qui appellent souvent à des changements radicaux dans le fonctionnement d'ensemble de l'ONU, ainsi que de ses rôles et responsabilités, plutôt que de se concentrer sur l'organisation du COC et de sa relation avec les autres, tel le CCP.

4.8 Tandis que les conclusions de l'examen ont fait l'objet de discussions au sein du COC et lors de la réunion du CCP de décembre 2005, les personnes interviewées offrent des réponses cohérentes à savoir que lesdites conclusions et recommandations n'ont pas été mises en oeuvre. La preuve la plus probante à ce sujet est que les recommandations de l'examen ne se reflètent pas dans la résolution du COC en réponse au rapport. Qui plus est, il n'existe aucune trace de discussions supplémentaires sur les recommandations ou leur mise en oeuvre dans les comptes rendus de réunion du COC et des réunions des Coordonnateurs internationaux dès 2006 et ultérieurement.

Efficacité du COC

4.9 Tandis que les fonctions du COC, tel qu'indiqué dans le *modus operandi*, incluent l'examen et l'adoption du BPTI, elles ne prévoient pas l'examen des résultats par rapport à ce qui avait été planifié et mis en oeuvre dans le cadre du BPTI. Un passage en revue des comptes rendus de réunions du COC suggère également que, bien que les hauts responsables d'organismes étaient activement engagés dans l'examen de la proposition du BPTI 2004-2005, leur niveau d'engagement dans l'examen des BPTI 2006-2007 et 2008-2009 était mineur. Dans les deux cas, les comptes rendus de réunion stipulent que le BPTI avait été présenté par un représentant du Secrétariat et adopté à l'unanimité. Rien n'indique que le COC voit une nécessité significative à s'engager dans l'examen du BPTI 2010-2011.

4.10 Le COC ne remplit pas pleinement les fonctions énoncées dans le *modus operandi*. Des interviews menées auprès des Coordonnateurs internationaux suggèrent que les tâches leur sont de plus en plus déléguées. Le désengagement graduel des hauts responsables d'organismes sur la période d'évaluation a été largement identifié comme une préoccupation majeure par le personnel supérieur du Secrétariat et de la plupart des Coparrainants. Les personnes interviewées affirment que, à partir de 2004, alors que la réforme de l'ONU et autres problématiques comme le dérèglement climatique et la manière de réformer l'appui sexospécifique de l'ONU prenaient le devant de la scène, les hauts responsables d'organismes se sont moins engagés dans les questions liées au VIH. Cet engagement à la baisse et la non définition d'un nouveau rôle semble avoir motivé la décision du COC en juin 2007 de s'éloigner des réunions officielles ordinaires.

4.11 Des efforts de lobbying déployés par le Directeur exécutif et les Coordonnateurs internationaux ont permis de revenir sur la décision et d'aboutir à l'accord de tenir une seule réunion officielle par an, plutôt que deux comme auparavant. Toutefois, neuf des dix Coordonnateurs internationaux actuels estiment que le principal bien fondé des réunions officielles du COC est qu'elles leur permettent de passer du temps avec les membres les plus haut

⁴¹ Boston Consulting Group. 2005. Review of functioning of the UNAIDS Committee of Cosponsoring Organisations. Recommandations finales. Rapport présenté au COC de l'ONUSIDA. Mimeo. ONUSIDA : Genève.

gradés de leur organisation. Ceci explique donc la préoccupation exprimée par la plupart des Coordonnateurs face au changement vers le modèle des réunions informelles autour d'un petit déjeuner ou d'un dîner, étant donné que ces réunions n'exigent pas que les Coordonnateurs accompagnent les hauts responsables d'organismes, ils perdent ainsi ce qui est souvent leur seule occasion de :

- Faire une mise à jour et démontrer les progrès réalisés auprès de leur haut responsable;
- Faire un lobbying sur le VIH en tant que priorité politique continue au sein de leur organisation ; et
- Obtenir une validation de haut niveau de leur travail.

4.12 La question clé est de savoir jusqu'où un COC ne remplissant pas ses fonctions a un effet adverse sur la surveillance et la gouvernance de l'ONUSIDA. Les réponses à l'enquête du CCP suggèrent que la plupart des répondants, de toutes les constituantes, estiment qu'un COC actif et engagé est essentiel à la bonne exécution du CCP.

5 Liens avec les Conseils de gouvernance des Coparrainants

5.1 Le Tableau 3 ci-haut démontre que seul un nombre limité de participants des Etats membres du CCP possède une expérience directe avec d'autres Conseils de gouvernance. Ceci confirme la conclusion de l'Evaluation quinquennale à savoir que :

6.34 Puisque les membres du CCP étaient également membres des Conseils de gouvernance des Organismes coparrainants, l'idée était d'assurer que les décisions des autres Conseils de gouvernance reflètent celles du CCP. Malheureusement, la réalité est différente. Les individus représentant les Etats membres au sein des Conseils des Coparrainants étaient habituellement des personnes différentes, dépendant parfois de ministères différents ou provenant de différentes sections d'un même ministère. De plus, les déclarations faites par les membres n'étaient pas systématiquement suivies et les positions gouvernementales dépendaient de l'identité du participant.

5.2 À l'instar de la préoccupation liée au fait que la reddition de comptes réelle des Organismes coparrainants se fasse auprès de leur propre Conseil de gouvernance, le renforcement des liens entre le travail du CCP et l'objet des discussions des Conseils de gouvernance respectifs des Coparrainants a été une préoccupation majeure. Le Tableau 14 ci-dessous offre une synthèse de l'état des lieux autour de quatre questions :

- Le VIH est-il un sujet régulièrement abordé au sein du Conseil de gouvernance d'un Organisme coparrainant?
- Quels Conseils de gouvernance discutent des décisions prises par le CCP?
- Quels Conseils de gouvernance prennent des décisions basées sur celles du CCP?
- Les cadres de résultats des Organismes et du BPTI utilisent-ils les mêmes indicateurs de résultats en matière de VIH?

Tableau 14 : Liens entre le CCP et les Conseils de gouvernance des Coparrainants

Organisme	Discute régulièrement du VIH?	Discute des décisions du CCP? ⁴²	Prend des décisions en fonction de celles du CCP?	Utilisent les mêmes indicateurs de résultats?
OIT	✓	X	X	X
PNUD	✓	✓	X	X
UNESCO	✓	X	X	X
UNFPA	✓	✓	X	✓
UNHCR	✓	X	X	X
UNICEF	✓	✓	X	✓
UNODC	✓	✓	X	✓
PAM	✓	✓	X	✓
OMS	✓	X	X	X
Banque mondiale	X	X	X	X ⁴³

Source : Documentation des Conseils de gouvernance

5.3 Sur la base des indications du Tableau 14, les conclusions clés sont que :

- Les Conseils de gouvernance de neuf des dix Organismes coparrainants discutent effectivement et régulièrement du travail réalisé par l'organisme en matière de VIH. Exception faite de la Banque mondiale où les Directeurs ont approuvé le Programme d'action mondiale de la Banque en matière de VIH (2005) et, plus récemment, la stratégie régionale pour l'Afrique en matière de VIH (2006). Tous les projets de la Banque mondiale relatifs au VIH sont traités et approuvés par le Conseil. Une mise à jour des progrès réalisés en matière de VIH sera présentée au Conseil en septembre 2009.
- Les Comités exécutifs du PNUD, de l'UNFPA, de l'UNICEF et du PAM ont organisé une réunion conjointe en juin 2003 pour aborder les recommandations de l'Evaluation quinquennale. Les membres des Comités exécutifs ont proposé que le suivi des réunions du CCP devienne un point récurrent à leurs ordres du jour et la recommandation a été mise en oeuvre. Les interviews suggèrent que les comptes rendus officiels auprès de ces Comités sont étayés par des mises à jour de Missions sur des problématiques spécifiques. En pratique, les membres les plus intéressés aux questions de performance sont l'Europe occidentale et l'Amérique du Nord et les principales préoccupations se situaient au niveau de la mise en oeuvre de la répartition des tâches et de la performance des équipes conjointes. Il est toutefois important de noter qu'aucun de ces quatre Conseils n'a alors pris de décision officielle sur la base des informations fournies.
- La Résolution 51/14 du CND de l'UNODC (mars 2008) demandait au Directeur exécutif de l'UNODC de partager les décisions pertinentes du CCP avec les Etats membres à chaque session de la Commission organisée au cours du premier semestre. Il est trop tôt

⁴² Les organes de gouvernance des organismes suivants ont demandé des mises à jour régulières (note informelle) sur la mise en oeuvre des recommandations de la Cellule mondiale de réflexion – PNUD, UNICEF, UNFPA, PAM, OMS, UNODC.

⁴³ Concernant le BPTI 2008-09, afin de mieux aligner les exigences de comptes rendus du BPTI/PMEF et les exigences internes, les indicateurs du BPTI sont inclus dans le système de comptes rendus interne du fonds fiduciaire de la Banque.

pour dire de quelle manière cette information sera utilisée. Toutefois, l'UNODC constitue également le seul exemple concret d'une décision du CCP ayant eu une influence directe sur une décision prise par le Conseil de gouvernance d'un Organisme coparrainant. Dans ce cas précis, la décision du CCP avait servi à étoffer le lobbying interne en vue d'inclure le VIH dans une déclaration politique, bien que ledit lobbying ait échoué au final.

- Neuf des dix organes de gouvernance ont bel et bien adopté officiellement les recommandations de la Cellule mondiale de réflexion, la Banque mondiale étant l'exception.
- Les organes de gouvernance de l'OIT, de l'UNHCR, du PAM et de l'OMS ont discuté de décisions spécifiques du CCP, en particulier celles liées à la mise en oeuvre des recommandations de la Cellule mondiale de réflexion, mais il ne s'agit pas ici d'un point récurrent à l'ordre du jour.
- La route la plus directe pour influencer les réalisations des organes de gouvernance des Coparrainants serait d'utiliser les mêmes indicateurs de résultats, pour fins de comptes rendus aux Conseils de gouvernance, que ceux adoptés par le CCP. À l'heure actuelle, c'est le cas pour l'UNICEF, l'UNFPA et le PAM, trois des quatre organismes du Comité exécutif. Ceci aurait été impossible pour le PNUD, l'autre Organisme du Comité exécutif, étant donné qu'il n'y a pas eu d'indicateurs de performance reconnus à un haut niveau depuis 2003. Parmi les organismes spécialisés, seul l'UNODC utilise les mêmes indicateurs que ceux figurant dans le BPTI pour fins de comptes rendus à son Conseil de gouvernance. L'OIT s'attend à voir une utilisation croissante des indicateurs du BPTI dans son propre cadre de résultats à un haut niveau pour la biennale 2010-2011.