

Annexe 9 La répartition des tâches

Question d'évaluation

Les composantes de l'ONUSIDA et les relations opérationnelles entre le Secrétariat, les Coparrainants et les autres institutions, telles que le Fonds Mondial, au niveau des sièges, mais également à l'échelon national et régional, doivent être examinées. Cet examen doit également passer par l'évaluation de l'efficacité de l'ONUSIDA en termes de coordination, de cohérence et de compatibilité des activités et des stratégies des programmes, et de la manière dont la Répartition des tâches a affecté les relations de travail au niveau national, en tenant compte du point de vue des gouvernements nationaux. L'ONUSIDA remplit-il son rôle de coordination mondiale sur le sida ?

1 Introduction

1.1 Pour comprendre de quelle manière les différentes organisations au sein de l'ONUSIDA interagissent les uns avec les autres ainsi que les retombées du BPTI et de la répartition des tâches, il est nécessaire, dans un premier temps, de comprendre, dans les grandes lignes, les organisations elles-mêmes et les méthodes d'incitation qu'elles utilisent.

2 Les institutions coparrainantes

Diversité

2.1 Au début de la période d'évaluation, les coparrainants de l'ONUSIDA étaient au nombre de huit : le PNUD, l'UNICEF, l'UNFPA, l'OMS, l'UNESCO, le BIT, l'UNODC et la Banque Mondiale. Le PAM s'est ajouté à la liste en 2003 et le HCR en 2004. Les actions et interventions de ces dix organisations varient énormément (prêt d'argent, distribution de nourriture, élaboration d'orientations normatives, création d'un potentiel de mise en œuvre des orientations normatives dans les pays). C'est également le cas de leurs approches et cycles de planification et de déclaration, de la terminologie utilisée, du degré de centralisation de leurs opérations, de leur représentation au niveau des pays, des pouvoirs délégués à ce niveau et de la manière dont elles abordent le problème du VIH dans le cadre de leur mandat principal.

2.2 Cette diversité peut se traduire par des tensions entre les coparrainants, notamment entre l'OMS et certaines institutions coparrainantes¹ de plus petite envergure. Ce facteur est important lorsqu'il s'agit de déterminer l'approche adoptée pour l'allocation des fonds du BPTI et la manière dont les innovations, telles que la répartition des tâches, sont perçues et mises en œuvre. Cette diversité étaye, en effet, la recommandation d'une récente évaluation du Corps commun d'inspection² des Nations Unies demandant de réduire le nombre de coparrainants, selon la logique suivante :

¹ Les institutions de plus petite envergure sont le BIT, l'UNODC, le PAM et le HCR.

² Le Corps commun d'inspection (JIU) rend compte à l'Assemblée Générale des Nations Unies et est mandaté pour fournir une opinion indépendante grâce à une inspection et une évaluation destinées à améliorer la gestion et les méthodes utilisées et à accroître la coordination entre les organisations des Nations Unies.

« Selon l'Inspecteur, le système actuel de partenariat impliquant dix coparrainants est trop important. Comme le représentant d'une ONG l'a récemment fait remarquer, au cours de la réunion du CCP : 'Les institutions sont trop nombreuses et font trop de choses.' Autre point important, en tant que programme commun et coparrainé, les réalisations de l'ONUSIDA dépendent largement de la compréhension, de la coopération et du consensus entre les coparrainants. Les retombées d'un partenariat plus important et plus diversifié sont nombreuses. Dans la mesure où chaque coparrainant n'est responsable que de son propre conseil de direction, ni le Secrétariat de l'ONUSIDA ni le CCP n'a d'autorité organisationnelle de contrôle sur les coparrainants. Par conséquent, il existe peu de moyens de pression sur les coparrainants pour améliorer leur efficacité en tant que partenaires au sein de l'ONUSIDA. En outre, la gestion d'un COC grandissant et la participation au CCP impliquent des actions de la part de la direction car cela augmente les initiatives et dispositifs de consultation et de collaboration ainsi que les difficultés à créer un consensus. L'accroissement du nombre de coparrainants a également des répercussions notables, non seulement sur l'allocation des fonds du Budget-plan de travail intégré (BPTI) entre eux, mais aussi en termes de gestion pour le Secrétariat de l'ONUSIDA qui a des difficultés à remplir ses fonctions de coordination/ facilitation au niveau mondial. Certains Coordonnateurs de l'ONUSIDA dans les pays (COP) rencontrent encore des difficultés majeures pour assurer la bonne coordination entre les nombreux coparrainants, y compris au niveau des pays. »³

Avantages du programme commun

2.3 Les entretiens avec les dix coordonnateurs mondiaux ont tout particulièrement fait ressortir les avantages d'une approche de programme commun :

- Dans huit cas, la mise à disposition de fonds par l'intermédiaire du BPTI est considérée comme essentielle. Comme l'un des coordonnateurs l'a déclaré, si les fonds du BPTI n'existaient pas, le potentiel d'action de l'institution au niveau mondial aurait bel et bien disparu.
- Dans sept cas, le rôle du Secrétariat de l'ONUSIDA et du Directeur Exécutif permet de maintenir la lutte contre le VIH en tête des questions politiques essentielles.
- Pour les institutions de plus petite envergure, le fait d'être un coparrainant signifie que les institutions plus importantes doivent reconnaître au moins publiquement leur rôle.
- Le fait d'être un coparrainant permet aux institutions de plus petite envergure d'accéder à une expertise et à des réseaux plus importants.
- Une plus grande surveillance de ce qui se passe à l'échelle mondiale et de la manière dont leur institution pourrait en faire partie.

2.4 Les entretiens avec les coordonnateurs mondiaux indiquent clairement que l'intervention du Directeur Exécutif de l'ONUSIDA est essentielle pour permettre au PNUD, à l'UNICEF et à la Banque Mondiale de maintenir la lutte contre le VIH en tête des politiques prioritaires et de poursuivre leur parrainage, tandis que dans au moins deux autres entretiens (avec l'UNFPA et le PAM), il s'agit de s'assurer que la lutte contre le VIH ne soit pas dévalorisée au travers d'une réorganisation interne.

2.5 Les critères pour devenir et rester coparrainant sont résumés dans l'Encart n°1, sur la base de l'accord révisé conclu dans le cadre du COC en 2004. Il ne faut pas oublier que la

³ Yussuf, M. (2007) Examen de l'avancement par les organisations du système des Nations Unies de l'atteinte de l'Objectif du Millénaire pour le développement contre le VIH. Rapport du JIU, Nations Unies, Genève.

décision relative aux institutions répondant aux critères pour devenir coparrainant appartient au COC, et non au CCP ou à l'ECOSOC, qui sont simplement informés de cette décision.

Encart n°1 : Devenir et rester coparrainant

Critère d'éligibilité pour devenir coparrainant :

- i L'organisation doit apporter un avantage comparatif identifiable au partenariat de l'ONUSIDA et être autorisée à mener des activités liées au VIH.
- ii L'organisation doit reposer sur le système des Nations Unies.
- iii L'organe directeur doit approuver un budget spécifique pour les activités de lutte contre le VIH et faire figurer la lutte contre le VIH dans ses priorités pour l'étudier régulièrement dans le cadre politique et institutionnel de l'ONUSIDA.
- iv L'organisation doit affecter ses propres ressources pour lutter contre le VIH, y compris un service dédié géré par les membres de la haute direction.
- v Elle doit s'engager dans le BPTI sur les processus de lutte contre le VIH à l'échelon international et régional, y compris aider à la mobilisation de ressources à cet égard.
- vi L'organisation en question doit mettre en œuvre une politique claire et bien répartie de lieu de travail contre le VIH.
- vii L'organisation doit consacrer au moins 4 millions de dollars US de ses ressources propres (à l'échelon international et régional) aux activités liées au VIH.

Conditions pour conserver son statut de coparrainant :

- viii. Les ressources propres de l'organisation dédiées aux activités liées au VIH (à l'échelon international et régional) doivent être plus importantes que le montant qu'elle perçoit de la part du BPTI de base.
- ix Des activités liées au VIH doivent être en cours au niveau national dans au moins 40 pour cent des pays dans lesquels l'organisation est présente en permanence.
- x L'organisation doit avoir déjà participé activement à des Groupes thématiques des Nations Unies sur la lutte contre le VIH à l'échelle nationale.

Source : Coparrainage CCP (2004). Présenté à l'occasion de la 15^{ème} réunion du CCP, en juin 2004

2.6 Le document de 2004 sur le Coparrainage⁴, présenté à l'occasion du CCP tenu en juin 2005, proposait que, conjointement avec chaque BPTI, une grande évaluation soit menée et un rapport soit présenté pour déterminer si chaque coparrainant répond aux critères actuels ; l'objectif étant de permettre au CCP de s'assurer que tous les coparrainants remplissent leurs obligations. Cependant, rien ne prouve la mise en application de cette proposition, bien que les informations relatives à l'affectation des fonds provenant des ressources propres des coparrainants à l'échelon international et régional figurent dans les documents du BPTI.

Coordonateurs mondiaux

2.7 L'importance croissante des coordonateurs mondiaux constitue un changement significatif. Au début de la période d'évaluation, les coordonateurs mondiaux étaient des personnes disposant de ressources techniques (la plupart aux niveaux P5/P4, ce qui signifie qu'ils étaient des spécialistes techniques) au sein de leurs propres institutions. Cependant, leur rôle s'est sensiblement élargi au cours de la période d'évaluation. L'évolution du niveau des coordonateurs mondiaux en est un élément clé. Tous ont, à présent, atteint l'échelon D (1) (ou équivalent), ce qui leur confère un statut plus important au sein de leurs propres organisations. En revanche, le rôle grandissant des coordonateurs mondiaux au sein de l'ONUSIDA n'est pas formalisé. Les procès-verbaux du COC de 2006 font référence à des « coordonateurs mondiaux puissants » et à

⁴ Coparrainage du CCP (2004). Présenté à l'occasion de la 15^{ème} réunion du CCP, en juin 2004

un rôle stratégique croissant dans l'élaboration d'un plan de travail en commun avec le secrétariat, et à des réunions plus fréquentes et structurées. Cependant, rien ne permet d'affirmer que l'objectif était de renforcer leur pouvoir formel au sein de leurs propres organisations.⁵

Personnel

2.8 Cette amélioration des statuts, alliée à l'accès aux fonds du BPTI et à l'appui du Directeur Exécutif de l'ONUSIDA, s'est avérée essentielle au rôle grandissant des coordonateurs mondiaux en tant qu'entrepreneurs politiques au sein de leurs propres institutions et dans le maintien de la lutte contre le VIH en tête des politiques prioritaires. L'indicateur principal de réussite est l'accroissement significatif de la capacité de lutte contre le VIH au niveau des sièges et des régions pour certains coparrainants, comme le montre le Tableau n°1, même s'il ne repose pas toujours sur l'utilisation du BPTI et du financement interne. Par exemple, comme nous le verrons ci-dessous (voir paragraphe 2.10), l'augmentation du personnel au sein de l'OMS a fait l'objet d'un soutien financier de la part du Gouvernement canadien.

Tableau n°1 : Personnel en équivalent temps plein par coparrainant pour les périodes biennales 2003-2004 et 2006-2007⁶

Coparrainant	2004-2005			2006-07			% d'augmentation du total
	International	Régional	Total	International	Régional	Total	
BIT	15	15	30	33	10	43	43
PNUD	6	10	16	26	26	52	225
UNESCO	27	25	52	23	25	48	-8
UNFPA	22	29	51	36	118	154	202
HCR	-	-	-	5	7	12	n/a
UNICEF	26	35	61	9	88	97	59
UNODC	9	12	21	11	12	23	10
PAM	15	12	27	7	6	13	-52
OMS	105	80	185	146	175	321	74
Banque Mondiale	43	29	72	62	53	115	60
Total	268	247	515	358	520	878	+70 %

Source : Données fournies par le Secrétariat

2.9 Cette situation doit être mise en opposition avec les informations ressortant de l'Évaluation sur cinq ans, stipulant ce qui suit :

« Le manque d'argent a fait échouer le développement d'un potentiel d'action spécifique contre le sida dans différentes institutions. En effet, dans de nombreux cas, la capacité des coparrainants à adapter leurs capacités aux exigences les plus strictes du partenariat est entravée par la disponibilité des ressources financières. Il ressort souvent que « les coparrainants n'ont même pas assez d'argent pour entreprendre ce pour quoi ils ont été créés au départ. » En effet, de nombreux coparrainants dirigent des opérations simplifiées à l'extrême reposant sur une capacité de personnel spécialisé très limitée (PNUD 12, UNFPA 19, UNDCP 1). A ce sujet, l'effectif relativement solide du Secrétariat

⁵ ONUSIDA/COC (2005) Rapport de la 26^{ème} réunion du COC. Sièges des NU, Salle de conférence n°7. Jeudi 27 octobre 2005

⁶ Les données présentées dans le tableau sont les meilleures informations disponibles mais doivent être interprétées avec précaution car elles comprennent des estimations du personnel actuel et du personnel embauché en équivalent temps plein.

de l'ONUSIDA (un total de 129 postes professionnels à l'échelle mondiale sur la période 1996-2000) est jalosé par les institutions partenaires. »⁷

2.10 L'accroissement du potentiel d'action des coparrainants à l'échelon international et régional ne repose toutefois pas sur une analyse stratégique par l'ONUSIDA du domaine du système des Nations Unies dans lequel le potentiel d'action est le plus utile pour stopper l'évolution de l'épidémie. Au lieu de cela, l'accroissement est survenu indépendamment chez chacun des coparrainants, notamment en raison de la mise à disposition de financements soit par le BPTI⁸ soit par une tierce personne, comme le montre l'exemple de l'OMS. Avec la création du secrétariat au milieu des années 1990, un nombre important d'employés a été transféré de l'OMS au secrétariat et presque plus aucun employé n'a travaillé sur la lutte contre le VIH à l'échelon international et régional jusqu'en 2001. La rapide progression ces sept dernières années du nombre d'employés au niveau de l'OMS est due au fait que la lutte contre le VIH est devenue une priorité pour deux Directeurs Généraux successifs, et au fait que l'organisation bénéficie d'un important financement de la part du Gouvernement canadien, pour soutenir la mise en œuvre de l'initiative '3 par 5'.⁹

Responsabilité des coparrainants

2.11 Il est assez difficile et ambigu pour un coparrainant de déterminer ce que l'engagement et la responsabilité envers l'ONUSIDA signifient clairement. Il peut être demandé aux responsables d'institution de s'engager à atteindre les objectifs définis dans le BPTI, lorsque le COC approuve le document. Mais il ne faut pas oublier de tenir compte du contexte : les responsables des institutions ont progressivement délégué de plus en plus de travail aux coordonateurs mondiaux et les institutions ne sont véritablement responsables des résultats obtenus (par rapport à ce qui est spécifié dans leur propre cadre de résultats globaux ou équivalent) qu'auprès de leur comité directeur.

2.12 Pourtant, seulement quatre des dix Coparrainants (l'UNFPA, l'UNICEF, le PAM et l'UNODC) utilisent actuellement les mêmes indicateurs dans leur cadre de résultats globaux tels qu'ils sont disponibles dans le BPTI. Un cinquième coparrainant, le BIT, prévoit d'en faire de même à l'horizon 2010-2011. Dans ces institutions, on peut dire que la responsabilité globale de respect des indicateurs convenus du BPTI a été établie ; il reste encore néanmoins à déterminer l'efficacité et la solidité des systèmes de responsabilité au sein de ces institutions.

2.13 Une approche différente a été adoptée par d'autres¹⁰ coparrainants. Certains départements régionaux et d'autres groupes visent les fonds du BPTI sur la base de critères établis par les coordonateurs mondiaux, ceux bénéficiant véritablement de fonds étant responsables de la prestation d'activités BPTI spécifiques. Dans le cas de la Banque Mondiale, les fonds du BPTI sont gérés de manière centralisée, sous l'égide du Programme mondial de lutte contre le VIH. Les départements régionaux reçoivent un financement au titre du BPTI sur la base des programmes de travail convenus en adéquation avec les objectifs du BPTI, et sont alors entièrement responsables de la réalisation des résultats fixés. Grâce à cette approche, la responsabilité est entre les mains de

⁷ Document de référence pour l'Évaluation sur cinq ans de l'ONUSIDA sur l'organisation, la gestion et la gouvernance du programme commun, pages 35-36.

⁸ Le manque de processus transparent pour décider de l'augmentation des allocations budgétaires interinstitutions aux coparrainants (tels que le PNUD et l'UNFPA) qui ont assumé de nouveaux rôles principaux au titre de la répartition des tâches, doit également être mentionné.

⁹ M.I. Battistella Nemes et al (2006) Evaluation de la contribution de l'OMS à l'initiative '3 par 5'. OMS. Genève.

¹⁰ Les coparrainants qui utilisent de manière certaine cette approche sont le PNUD, l'UNFPA, l'UNICEF, l'UNESCO et la Banque Mondiale

ceux qui bénéficient des fonds ; elle n'est pas globale. Ce type d'approche peut aboutir à une forte responsabilité, en fonction de la qualité des systèmes de responsabilités internes, mais n'indique nullement aux supérieurs hiérarchiques que le VIH est une priorité pour les institutions. Comme l'a expliqué le Coordonnateur mondial de la Banque Mondiale, les employés des départements régionaux travaillant sur le VIH ne sont pas responsables des résultats obtenus par rapport au BPTI jusqu'à ce que le financement du BPTI soit accepté pour parvenir aux résultats spécifiques convenus ; ce cas de figure se présente lorsque l'acceptation d'un tel financement permet de faire progresser les priorités régionales.

2.14 Au fur et à mesure que l'on avance vers les résultats escomptés, ce sont les coordonnateurs mondiaux qui sont véritablement responsables des résultats par rapport au BPTI dans un contexte où :

- Les Coordonnateurs mondiaux sont généralement les supérieurs hiérarchiques du personnel dédié à la lutte contre le VIH au niveau des sièges et éventuellement au niveau régional¹¹, mais généralement pas à l'échelle nationale, comme vous pourrez le constater ci-après.

	Tous	La plupart	Certains	Aucun
Le coordonnateur mondial est le supérieur hiérarchique de combien de spécialistes du VIH au niveau des sièges ?	UNFPA, UNODC, HCR, PNUD, BIT	UNESCO, Banque Mondiale, OMS	PAM, UNICEF	
Le coordonnateur mondial est le supérieur hiérarchique de combien de spécialistes du VIH au niveau régional ?	UNODC, HCR, PNUD	UNFPA, BIT	UNESCO	PAM, OMS, Banque Mondiale, UNICEF
Le coordonnateur mondial est le supérieur hiérarchique de combien de spécialistes du VIH à l'échelle nationale ?	UNODC			UNFPA, PAM, UNESCO, OMS, HCR, Banque Mondiale, PNUD, BIT, UNICEF

- Confier le personnel au niveau régional ou national, même s'il est géré par le coordonnateur mondial, requiert l'approbation du responsable du service en question. Il est donc essentiel de déterminer si les responsables de ces services considèrent le VIH comme une priorité ou s'ils ne voient que les avantages qu'ils peuvent retirer d'un tel effectif. Cette question a été reprise dans une récente évaluation de la lutte contre le VIH de l'UNFPA, qui recommandait tout particulièrement de traduire les objectifs politiques énoncés par l'UNFPA dans le domaine de la lutte contre le VIH, en un cadre de responsabilité tenant compte des rôles et des responsabilités de direction à tous les niveaux.¹²

¹¹ Avec le personnel au niveau régional, un coordonnateur mondial, s'il fait partie du pouvoir hiérarchique, devrait gérer les grandes composantes du travail d'un membre du personnel

¹² C. Chan-Kam, C. Sozi, H. de Knocke et G. Walker (2008) Soutien sous régional et national de l'UNFPA aux ripostes nationales de lutte contre le VIH – Examen externe. UNFPA, 2008. Page 19

- Les cadres de résultats stratégiques dans les institutions coparrainantes sont souvent utilisés par les sièges pour communiquer les priorités au niveau national. Le BPTI n'est pas un outil utilisé pour la communication avec les responsables des institutions dans le pays, qui sont les supérieurs hiérarchiques à ce niveau. L'expérience suggère que la communication passe par des systèmes d'institution interne et que les documents externes tels que le BPTI sont peu pertinents et ont peu d'importance.
- Les fonds du BPTI (transmis à partir du secrétariat et levés par l'institution à l'échelle mondiale) représentent une part relativement mince de l'argent dépensé par la plupart des coparrainants dans la lutte contre le VIH à l'échelle nationale.¹³ Pour le HCR, le BIT et l'UNESCO, les fonds du BPTI dépassent ceux levés à l'échelle nationale. Pour l'OMS, les montants sont à peu près comparables. Pour les six coparrainants restants, les fonds levés à l'échelle nationale sont jusqu'à trois fois aussi élevés que le montant total alloué au titre du BPTI.
- Comme l'a souligné une récente évaluation de la contribution de l'OMS à l'initiative '3 par 5', la structure organisationnelle complexe au sein de l'OMS, avec son importante variation régionale et son autonomie décentralisée, rend particulièrement difficiles la gestion et la mise en œuvre d'un programme mondial. Les bureaux régionaux peuvent être mieux connectés aux réalités géographiques, politiques, sociales et culturelles de leurs groupes constitutifs. Mais l'autonomie relative des directeurs régionaux et le niveau d'influence qu'ils ont sur les performances des programmes de l'OMS au sein des pays, signifient que l'avancement d'un programme mondial passe principalement par leur volonté d'engagement. L'évaluation de l'initiative '3 par 5' a identifié un manque de leadership visible du Bureau Régional de l'OMS pour l'Afrique.¹⁴ Au sein du BIT, l'interprétation des résultats par rapport à l'objectif d'accès universel et le pouvoir spécifique des Directeurs de terrain dans les Bureaux du BIT dans les pays posent un nouveau problème de communication. Cela est tout particulièrement pertinent dans les pays où le VIH ne fait pas partie des trois domaines d'intervention prioritaires des Programmes pays du BIT en faveur du travail décent, notamment dans les pays à faible prévalence.
- Les coordonateurs mondiaux ont souvent dû mettre en place des systèmes spécifiques pour suivre ce qui se passe à l'échelle nationale, car les systèmes de déclaration globaux sont inappropriés. L'UNFPA en est un bon exemple. Certaines institutions ont recours au système administratif du PNUD (ATLAS) à l'échelle nationale, mais le système de classification utilisé pour suivre ce à quoi les projets sont destinés à contribuer, ne permet pas d'identifier les nombreux projets qui traitent l'épidémie d'infection à VIH. En réponse, le point focal et le coordonateur mondial de l'UNFPA avaient tenté d'adapter les questions au format du Rapport annuel des bureaux dans les pays (COAP), mais les questions proposées ont ensuite été réduites à une seule question par l'ensemble des sièges en charge du processus COAP.

2.15 La conclusion principale est donc que les liens entre les décisions prises au niveau mondial au sein de l'ONUSIDA et ce qui arrive au niveau national au sein des institutions des Nations Unies spécifiques ne sont pas simples et directs. Les coordonateurs mondiaux s'efforcent donc, en règle générale :

¹³ Une ventilation du financement pour la période 2010-11 est disponible à l'adresse : http://data.ONUSIDA.org/pub/InformationNote/2009/20090515_20102011_ubw_final_en.pdf, page 21.

Les ventilations du financement au niveau national par coparrainant ne sont pas disponibles pour la période biennale précédente.

¹⁴ OMS (2006) Evaluation de la contribution de l'OMS à l'initiative '3 par 5' : rapport principal. Département d'évaluation de l'OMS, OMS, page 61, paragraphe 5

- de s'assurer que la haute direction indique clairement au personnel national que le VIH est une politique prioritaire.
- de s'assurer que les effectifs soient suffisants et compétents pour mener à bien une action de persuasion politique efficace au sein de l'institution à l'échelon international et régional.
- d'élaborer les orientations normatives et de soutenir le matériel assurant la crédibilité du personnel à l'échelle nationale vis-à-vis des autres parties prenantes.
- de gérer des projets spécifiques.
- d'utiliser les fonds du BPTI comme capital de départ pour rivaliser dans le cadre de l'allocation d'autres fonds disponibles au sein de l'organisation.

Financement et mobilisation des ressources

2.16 Le financement de l'ONUSIDA est complexe. Le fonds de l'ONUSIDA, qui est géré par le Directeur Exécutif de l'ONUSIDA, permet de financer le budget de base destiné aux activités interinstitutions, des coparrainants et du secrétariat, ainsi que les budgets supplémentaires destinés aux activités interinstitutions et du secrétariat. Le secrétariat lève également des fonds « extrabudgétaires » qui ne sont pas compris dans le BPTI ; leur utilisation nécessite un accord entre le secrétariat et le donateur individuel.

2.17 Les coparrainants permettent également de financer la lutte contre le VIH grâce à leurs propres dispositifs budgétaires et de planification, notamment :

- les ressources mondiales et régionales des coparrainants, les ressources 'complémentaires' des coparrainants et les ressources nationales des coparrainants. Les ressources mondiales et régionales des coparrainants proviennent du budget ordinaire de l'organisation.
- Les ressources complémentaires des coparrainants découlent de contributions volontaires, levées par l'organisation concernée et distribuées par l'intermédiaire de leurs propres systèmes budgétaires.
- Les ressources nationales des coparrainants, qui sont officiellement considérées comme n'entrant pas dans le cadre du BPTI, résultent de la combinaison entre le budget ordinaire et les contributions volontaires, en fonction de la nature et des pratiques de l'organisation en question.

2.18 En théorie, il incombe donc au secrétariat de lever : (i) le budget de base pour les activités interinstitutions, des coparrainants et du secrétariat et (ii) les budgets complémentaires des activités interinstitution et du secrétariat identifiées dans le BPTI biennal accordé par le CCP. Les ressources pour le fonds de l'ONUSIDA proviennent intégralement de fonds volontaires offerts par des donateurs (y compris un coparrainant). Les donations au Fonds sont dans un premier temps utilisées pour financer le budget de base. Si le financement dépasse les exigences du budget de base durant la période biennale, l'excédent est appliqué par le Directeur Exécutif au budget complémentaire pour les actions identifiées dans le BPTI. Le Tableau n°2 illustre la mesure dans laquelle les fonds du BPTI transitant par le secrétariat sont utilisés par les coparrainants pour financer le personnel à l'échelon mondial, régional et des pays.

Tableau n°2 : Utilisation du financement du BPTI transitant par le secrétariat pour financer les postes des coparrainants à l'échelon mondial, régional et des pays

	Tous	La plupart	Certains	Aucun
Quelle proportion des	UNODC	UNFPA,	UNESCO,	

spécialistes du VIH au niveau des sièges est financée par le BPTI alloué par l'intermédiaire du secrétariat ?		HCR, BIT, Banque Mondiale	PAM, OMS, PNUD, UNICEF	
Quelle proportion des spécialistes du VIH au niveau régional est financée par le BPTI alloué par l'intermédiaire du secrétariat ?	PAM, UNFPA, HCR	UNESCO, BIT	UNODC, OMS, PNUD, UNICEF, Banque Mondiale	
Quelle proportion des spécialistes du VIH à l'échelle nationale est financée par le BPTI alloué par l'intermédiaire du secrétariat ?		HCR, BIT	UNESCO, UNODC, PAM, UNFPA, OMS, PNUD, Banque Mondiale	UNICEF

Source : Evaluations par les Coordonateurs Mondiaux

2.19 La conclusion principale est que le potentiel d'action des coparrainants repose largement sur les fonds levés par le secrétariat et transitant par le BPTI. Se pose donc le problème de la durabilité et de savoir si la mise à disposition des fonds du BPTI n'incite pas les institutions coparrainantes à ne pas financer les spécialistes de la lutte contre le VIH grâce à leur propre financement de base. Seuls le PNUD, le BIT, le PAM et le HCR utilisent leurs ressources de base pour financer la plupart de leurs effectifs mondiaux.

2.20 Etant donné l'importance des fonds du BPTI, notamment pour le potentiel d'action à l'échelon international et régional, il est également important d'évaluer la mesure dans laquelle les coparrainants ont de plus en plus recours à d'autres fonds à l'échelon international et régional. Le Tableau n°3 pose deux questions. La première vise à déterminer s'il existe, à travers les trois derniers BPTI, une tendance à l'augmentation du financement à l'aide de fonds levés par les coparrainants à l'échelle mondiale. Et la seconde a pour objectif de déterminer si les fonds de base alloués par les institutions pour soutenir leur travail sur le VIH à l'échelon international et régional ont augmenté ou non.

Tableau n°3 : Tendances de financement entre les coparrainants pour chaque période biennale

Coparrainant	Engagements de financement à partir des budgets mondiaux, régionaux et complémentaires par coparrainant (en millions de dollars US) par période biennale ¹⁵			Financement de base des coparrainants alloué à la lutte contre le VIH (en millions de dollars US) par période biennale		
	2004-2005	2006-07	2008-09	2004-2005	2006-07	2008-09
BIT	13	26	12	7	7	5
PNUD	36	21	14	9	13	7
UNESCO	11	21	8	7	9	5
UNFPA	36	75	65	13	17	9
HCR	-	23	5	-	3	3
UNICEF	34	258	155	16	19	10
UNODC	7	48	36	5	8	5

¹⁵ Il s'agit des fonds que les coparrainants individuels s'engagent à lever au titre du BPTI. Ces fonds ne correspondent pas aux fonds levés par le secrétariat et alloués aux coparrainants par l'intermédiaire du BPTI.

PAM	-	15	47	-	4	4
OMS	85	181	62	22	23	13
Banque Mondiale	30	41	13	7	11	6
Total	252	709	417	86	114	67

Source : Données fournies par le secrétariat

2.21 Le Tableau n°3 illustre clairement une triple augmentation des engagements de financement par les coparrainants (hors ressources reçues par l'intermédiaire du secrétariat), parmi les différentes institutions entre les périodes 2004-2005 et 2006-2007, suivie d'une baisse significative pour la période 2008-2009. Ce scénario se répète à nouveau dans les engagements des institutions concernant le financement de base, bien que l'augmentation pour la période 2006-2007 ne soit pas aussi importante. En termes de durabilité, la tendance la plus importante est le déclin des engagements de financement de base parmi toutes les institutions coparrainantes entre la période 2006-2007 et la période 2008-2009. Cette diminution confirme l'importance du financement du BPTI dans le maintien du potentiel d'action au niveau des sièges et des régions au sein des institutions, suggérée par le Tableau n°2. En revanche, ce déclin doit tenir compte du fait que le budget global est de moins en moins partagé au sein des Nations Unies.¹⁶

3 Le secrétariat

Rôle et fonction

3.1 La création d'un poste de Directeur Exécutif du Programme Commun et d'une fonction de Secrétariat de l'ONUSIDA a permis de répondre à un besoin de potentiel d'action spécialisé pour orienter les mesures que le secteur et les institutions doivent prendre pour améliorer l'efficacité de la riposte du système des Nations Unies. Cependant, le mandat de l'ECOSOC n'examine pas directement le rôle du secrétariat et, d'un point de vue juridique, fait toujours partie de l'OMS, même s'il bénéficie d'une autonomie quasi intégrale et qu'il n'a aucun compte à rendre au Directeur Exécutif de l'OMS ni à l'Assemblée mondiale de la santé. L'examen de la documentation du CCP et du COC n'indique aucun document ultérieur énonçant le rôle convenu du secrétariat, qui reste donc indéfini.

3.2 Les coparrainants conviennent tous de l'importance du Directeur Exécutif pour le maintien de la lutte contre le VIH en tête des impératifs politiques des institutions des Nations Unies et pour la levée des fonds du BPTI. Les rôles du Directeur Exécutif et du Secrétariat consistant à cibler les acteurs de la riposte mondiale (établissement d'un partenariat et d'actions de persuasion à l'échelle mondiale) sont également reconnus et soutenus. Les coparrainants considèrent également que le secrétariat doit faciliter et gérer la coordination entre les coparrainants, rôle classique d'un secrétariat. En revanche, alors que la coordination par l'intermédiaire du processus d'élaboration du BPTI demeure un rôle important du secrétariat, son rôle dans d'autres aspects de la coordination semble avoir diminué au fil de la période d'évaluation, sans doute en raison de l'amélioration du potentiel d'action au sein des institutions coparrainantes. Cet aspect est d'autant plus clair dans le rôle que joue le secrétariat dans l'exploitation des équipes interinstitutions. Dans ces forums, le Secrétariat semble être davantage

¹⁶ Nations Unies (2008) Tendances des contributions aux activités opérationnelles pour le développement du système des Nations Unies et des mesures pour mettre en avant une base suffisante, prévisible et étendue d'aide au développement des Nations Unies. Rapport du Secrétaire général de la soixante-troisième session de l'Assemblée générale, juillet 2008, A/63/201.

une nouvelle organisation contribuant à la discussion de fond qu'un coordonnateur de l'engagement des coparrainants.

3.3 Des tensions surgissent au sujet du rôle exact du secrétariat dans deux domaines principaux. Le premier concerne le fait de combler les écarts qui ne sont pas couverts par les coparrainants. Ce domaine sera étudié plus en détails dans la suite de la présente annexe, dans les sections traitant de la manière dont la répartition des tâches a été interprétée et utilisée à l'échelon mondial. Le second domaine concerne la 'mise en œuvre' des actions du secrétariat, notamment à l'échelle nationale, où les COP ont eu la possibilité de lever des fonds extrabudgétaires sans être surveillés par la plus haute direction et donc de rivaliser avec les coparrainants en termes de financement. Dans ces deux domaines, les tensions ne sont gérées par aucun processus transparent et prévisible.

Décentralisation et affectation de personnel

3.4 La période d'évaluation a relevé une certaine décentralisation des fonctions au sein du secrétariat. L'expansion (aussi bien à l'échelon régional que des pays) a été reflétée dans la riposte du secrétariat à l'Évaluation sur cinq ans. Début 2008, outre son siège de Genève, le secrétariat a conservé 3 bureaux de liaison, a mis en place 7 Equipes d'appui aux régions (EAR) et s'est établie dans 84 pays du programme. En novembre 2008, le secrétariat a signalé l'existence de 715 contrats de travail avec l'OMS et 250 avec le PNUD. La taille du secrétariat a donc quadruplé entre 2002 et 2008 et le nombre d'employés travaillant sur le VIH à l'échelon mondial et régional (454 employés en novembre 2008) a dépassé celui des institutions coparrainantes. Cependant, au-delà de l'approbation de l'expansion initiale du rôle du secrétariat à l'échelle nationale en 2003, rien ne prouve véritablement dans les registres du CCP que cette fantastique expansion ait été contrôlée.

3.5 En 2001, peu avant le début de la période d'évaluation, 24 des 129 professionnels du Secrétariat travaillaient sur des problèmes régionaux, sur la base du département Appui aux pays et régions, se trouvant à Genève. En 2005 et 2006, sept EAR (Asie, Afrique centrale et Afrique occidentale, Afrique de l'est et Afrique Australe, Moyen-Orient et Afrique du Nord, Amérique latine, Caraïbes, Europe Orientale) ont été mises en place dans le cadre des efforts de l'ONUSIDA pour renforcer l'appui aux pays et décentraliser la surveillance et le soutien. Conformément à la directive d'origine du secrétariat¹⁷, les objectifs de l'EAR étaient :

« de catalyser et de faciliter le soutien pour renforcer les capacités et assurer une riposte efficace à la lutte contre le VIH dans les pays de sa région. Son plan d'action principal passe par l'appui du bureau de l'ONUSIDA dans les pays (secrétariat). Alors qu'il appartient au Coordonnateur de l'ONUSIDA dans les pays (COP) de prendre les mesures au niveau national au sein du secrétariat (c'est-à-dire mener et gérer les relations dans le cadre du système des Nations Unies, ainsi qu'avec les homologues nationaux et autres), l'EAR doit soutenir les COP dans leur travail. Dans les pays ne disposant d'aucun COP, l'EAR canaliser ce soutien par l'intermédiaire des Groupes thématiques des Nations Unies sur la lutte contre le VIH et le système de Coordonnateur Résident des Nations Unies. »

« L'EAR rapprochera le soutien de l'ONUSIDA en matière de leadership, de gestion et de programmation des acteurs et partenaires nationaux et régionaux. »

¹⁷ ONUSIDA (2005) *Soutien régional des CRD : Améliorer le soutien des pays*, Département régional et national, Secrétariat de l'ONUSIDA, projet, 2 février 2005

« Dans l'accomplissement de [ses] fonctions, l'EAR rend service à de nombreux clients. Au niveau national, ce sont, entre autres, les COP qui l'aident à soutenir les Equipes de pays des Nations Unies, les partenaires nationaux et les programmes de lutte contre le sida. À l'échelon régional, il s'agit des entités régionales des Nations Unies, des OIG, des ONG, des institutions et des donateurs. Et enfin, au niveau mondial, ces clients sont, entre autres, le siège social, y compris dans son rôle d'interface avec les partenaires mondiaux. »

3.6 Les effectifs des EAR figurent dans le Tableau n°4(a).

Tableau n°4(a) : Effectifs des EAR, 2006 et 2008.

EAR	Lieu	Effectif en :	
		2006	2008
Asie et Pacifique	Bangkok/ Manille	14	12
Afrique du sud et de l'est	Pretoria/ Johannesburg	17	15
Afrique centrale et occidentale	Abidjan/ Dakar/ Lomé	7	20
Moyen Orient et Afrique du Nord	La Caire	5	6
Caraïbes	Port of Spain	4	6
Amérique latine	Panama	5	10
Europe	Moscou	0	6
	<i>Total</i>	52	75

Source : Données fournies par le secrétariat

3.7 L'expansion de la présence du secrétariat au niveau national a tout d'abord été exposée dans un document de stratégie mondiale intitulé 'Directions for the Future' (Orientations pour l'avenir). Celui-ci prévoyait l'augmentation des effectifs dans quatre domaines clés : (i) Coordonnateurs/ administrateurs de l'ONUSIDA dans les pays, (ii) Conseillers en suivi et évaluation, (iii) Conseillers en partenariat et (iv) Conseillers en suivi et mobilisation des ressources. Le Tableau n°4(b) ci-dessous illustre l'augmentation des effectifs au cours de la période d'évaluation, en utilisant l'année 2003, année d'approbation de la stratégie, comme référence.

Tableau n°4(b) : Effectif professionnel du secrétariat à l'échelle nationale - 2003-2008

Poste	Nombre d'employés			
	2003	2004	2006	2008
COP/ Bureau national des Nations Unies*	62	62	82	85
Conseillers en suivi et évaluation	25	27	60	59
Responsables de la mobilisation sociale et des partenariats	15	17	31	28
Conseillers en mobilisation des ressources	5	2	2	5

Source : Données fournies par le secrétariat

* Hors Coordonnateurs nationaux dans les pays.

3.8 Outre l'augmentation des postes ci-dessus et du personnel affecté au soutien administratif, les effectifs du secrétariat à l'échelle nationale travaillant sur des contrats financés par des projets se sont, eux aussi, accrus. Par exemple, l'un des bureaux dans les pays asiatiques étudié dans le cadre de l'évaluation est structuré comme suit :

Effectif supplémentaire : 19, dont :

- 5 contrats principaux pour l'ONUSIDA
 - 3 contrats principaux à durée déterminée pour l'ONUSIDA par l'intermédiaire de l'OMS
 - 2 contrats à durée déterminée (100 séries) pour le PNUD – Assistant administratif et gestionnaire.
- 1 contrat à durée déterminée pour le PNUD (100 séries) – Administrateur de programme national (budget activités)
- 9 contrats financés localement (PEPFAR et autres Comités de direction)
 - 7 contrats de services pour le PNUD (5 employés à l'échelon G et 2 employés à l'échelon P)
 - 1 DAT à court terme
 - 1 contrat à durée déterminée pour l'ONUSIDA par l'intermédiaire de l'OMS (Comité de direction)
- 4 autres, dont 1 bénévole à l'étranger, 1 bénévole australien (dans le cadre de l'AYAD), 1 volontaire national des Nations Unies (pour l'Équipe conjointe des Nations Unies sur le VIH), 1 contrat de service pour le PNUD rémunéré par le Fonds destiné à la défense des sexospécificités et la Coalition mondiale sur les femmes et le sida (pour l'Équipe conjointe des Nations Unies sur le VIH)

3.9 Le suivi de l'effectif total des bureaux dans les pays, si l'on englobe l'ensemble du personnel comme illustré dans l'exemple ci-dessus, n'est pas assuré de manière centralisée par le secrétariat.

Financement et mobilisation des ressources

3.9 Le secrétariat est parvenu à lever le budget de base pour les activités interinstitutions, des coparrainants et du secrétariat, ainsi que les budgets complémentaires des activités interinstitutions et du secrétariat pour chaque période biennale depuis 2002-2003.

3.10 Le financement du secrétariat et des coparrainants au titre du BPTI est difficile à examiner, depuis que les dépenses importantes sont cumulées au sein de ce que l'on appelle le budget interinstitution. Le Tableau n°5 illustre le financement que le secrétariat s'engage à partager entre le secrétariat et les coparrainants, après que le budget interinstitution soit réparti entre le secrétariat et les coparrainants. La majeure partie de ce financement est utilisée par le secrétariat et la part distribuée a en fait augmenté au cours de la période biennale actuelle (2008-2009). Dans la mesure où l'intention de départ était de ne pas transformer le secrétariat en une autre institution des Nations Unies, il est important de noter que le budget du secrétariat est probablement comparable, voire supérieur à celui de certaines des institutions des Nations Unies de plus petite envergure, telles que l'UNODC, l'UNCTAD ou l'UN-Habitat.¹⁸

¹⁸ Voir l'analyse statistique complète, réalisée par les Nations Unies (2008), du financement des activités opérationnelles pour le développement du système des Nations Unies pour 2006. Rapport préparé pour la soixante-troisième session de l'Assemblée générale. A/63/71–E/2008/46. Tableau 13, page 25

Tableau n°5 : Pourcentage d'affectation des fonds collectés par le secrétariat aux coparrainants et au secrétariat par période biennale

	Périodes biennales		
	2004-2005	2006-2007	2008-2009
Coparrainants (%)	32 %	32 %	21 %
Secrétariat (%)	68 %	68 %	79 %
Total des fonds levés par le secrétariat (en millions de dollars US)	270	361	412

Source : Données fournies par le secrétariat

3.11 Le Tableau n°6 compare la proportion du BPTI total (y compris les fonds collectés par les coparrainants et le secrétariat) sur les 3 périodes biennales couvertes par l'évaluation. Même dans ce cas, la part du budget du BPTI global pour le Secrétariat est importante.

Tableau n°6 : Pourcentage d'affectation des fonds collectés par les coparrainants et le secrétariat aux coparrainants et au secrétariat par période biennale

	Périodes biennales		
	2004-2005	2006-2007	2008-2009
Coparrainants (%)	65 %	77 %	60 %
Secrétariat (%)	35 %	23 %	40 %
Total des fonds au titre du BPTI (en millions de dollars US)	522	1 070	829

Source : Données fournies par le secrétariat

4 Impact du BPTI

4.1 Cette section étudie l'impact du BPTI en tant qu'outil d'amélioration de la coordination, de la cohérence et de la compatibilité des stratégies et activités des programmes à l'échelon mondial au sein de l'ONUSIDA.

- 4.2 L'évaluation sur cinq ans a conclu¹⁹ ce qui suit :
« Tandis que les donateurs de l'OCDE reconnaissent les progrès réalisés en termes de budgets et de financement, ils signalent encore un certain degré de confusion à propos de l'objet et des fonctions du BPTI. La présentation est considérée comme difficile à comprendre, même pour des spécialistes, et à expliquer. Etant donné que le BPTI englobe notamment des activités mondiales et régionales de lutte contre le VIH, et non les budgets ordinaires des coparrainants, cela signifie en pratique qu'une majeure partie du financement multilatéral pour la lutte contre le VIH à l'échelon des pays n'est ni incluse ni reflétée. Tout le monde s'accorde à dire qu'il faudrait éclaircir les raisons de l'utilisation du BPTI et trouver un moyen de tenir compte des dépenses nationales. »
- 4.3 Les entretiens suggèrent que les points de vue sont différents sur l'objet du BPTI, et aucun document convenu au niveau du CCP pendant la période d'évaluation ne spécifie clairement l'objet principal du BPTI. Aux bonnes fins de cette évaluation, l'importance du BPTI a donc été évaluée dans le Tableau n°7 par rapport aux objectifs identifiés dans le document du BPTI 2008-2009.²⁰
- 4.4 Des progrès ont été réalisés. Les BPTI suivants sont plus simples et plus clairs, mêmes si les réponses à l'enquête du CCP menée dans le cadre de cette évaluation suggèrent que le BPTI ne satisfait pas encore pleinement aux besoins des membres du CCP. Il y a également de bonnes raisons de penser que le processus de BPTI a permis d'appuyer l'adoption d'approches de programmation communes à l'échelle mondiale, un cas presque unique au sein des Nations Unies. Ce résultat est solide et n'a jamais été atteint avec d'autres questions de politiques prioritaires.
- 4.5 Les participants au processus de BPTI estiment également à l'unanimité que les coûts des opérations du processus sont élevés. Malgré une diminution pendant l'élaboration du BPTI 2008-2009, ils connaissent actuellement une nouvelle augmentation, en raison de la réponse apportée à la demande du CCP de transformer le BPTI en un outil permettant l'amélioration du suivi et de la déclaration des performances. Cependant, si la principale valeur ajoutée de l'ONUSIDA n'est pas ce qui est fait, mais la manière dont cela est fait, la présente approche de cadre des résultats du BPTI n'identifiera pas ce type d'avantage. En outre, les cadres de résultats mis en place entre 2004-2005 et 2010-2011 n'identifient pas la valeur ajoutée de l'ONUSIDA, comme si ce dernier comprenait dix organisations coparrainantes distinctes et éventuellement un secrétariat. L'appendice 1 à la présente annexe résume les objectifs stratégiques présentés dans les BPTI qui se sont succédés depuis 2002-2003.

¹⁹ Paragraphe 6.14

²⁰ CCP (2007) Budget-plan de travail intégré et Rapport financier 2008-2009 : Budget-plan de travail intégré 2008-2009. Rapport préparé pour la 20^{ème} réunion du Conseil de coordination du programme, à Genève, Suisse, 25-27 juin 2007 - ONUSIDA/ CCP (20)/07.3, paragraphe 23

Tableau n°7 : Conclusions des effets du processus de BPTI

Objectif identifié dans le BPTI 2008-2009	Conclusions
Simplification	<p>Objectif : L'objectif était de proposer une présentation plus simple et plus claire des résultats à obtenir au titre du BPTI, en réduisant les nombreux résultats identifiés dans le document de BPTI 2004-2005.</p> <p>Résultat(s) : Cette simplification a été en partie atteinte, passant de 16 Résultats principaux en 2006-2007 à 7 en 2008-2009, pour ensuite repasser à 8 dans le cadre de résultats de 2010-2011. Les Résultats clés sont passés de 478 en 2004-2005 à 49 en 2006-2007, puis à 33 Réalisations clés en 2008-2009. En revanche, le nombre de Réalisations clés a augmenté pour atteindre 39 à l'horizon 2010-2011.</p> <p>En pratique, on a assisté à une tension entre les tendances à la simplification de la présentation (à la demande du CCP) et à l'inclusivité (faisant partie de la riposte à la gestion des tensions entre les coparrainants et également observée dans les processus de l'UNDAF à l'échelle nationale et dans le processus de réforme « Une seule ONU ») et le besoin d'un document pertinent pour la planification opérationnelle réelle au sein des organisations individuelles. La règle pour les BPTI 2006-2007 et 2008-2009 était que le plan de travail de chaque institution ne pouvait couvrir que 10 résultats. Cela a entraîné une certaine incohérence dans les résultats, certains couvrant de nombreuses activités et d'autres englobant très peu d'activités ainsi qu'un cadre reposant davantage sur l'inclusion que sur la définition de priorités.</p> <p>Les entretiens avec les points focaux et coordonateurs mondiaux suggèrent que les coparrainants et le secrétariat dirigent des processus de planification concurrents mais distincts : l'un tournant autour de l'élaboration d'un document de BPTI et l'autre, plus détaillé, utilisant les systèmes de planification internes des institutions individuelles. Cette situation soulève deux problèmes. Le premier concerne un processus axé sur l'élaboration d'un document clair pour un public externe (le BPTI) et l'accent qui est mis sur un travail en commun entre les points focaux des coparrainants et le personnel du secrétariat. Le processus de BPTI a été l'occasion idéale pour les coparrainants et le secrétariat d'expliquer ce qu'ils ont l'intention de faire aux membres du CCP, et tout particulièrement à ceux qui financent une institution financée volontairement, via des séances d'informations informelles. Cependant, la preuve présentée par ailleurs²¹ suggère que les membres du CCP ont encore du mal à déterminer exactement ce que les coparrainants</p>

²¹ Voir le débat sur les réponses à l'enquête du CCP concernant la qualité des informations présentées au CCP.

Objectif identifié dans le BPTI 2008-2009	Conclusions
	<p>individuels ont l'intention de faire. Dans ce contexte, la modification apportée récemment aux BPTI afin d'y intégrer un budget non fonctionnel²² dédié aux programmes, a en fait diminué la transparence de l'utilisation de l'argent et les différentes manières dont les institutions font usage de leur part. Le second problème concerne un processus de planification interne à chaque organisation, passant par une planification réelle, car le BPTI n'est pas assez détaillé pour une planification interne.</p>
Harmonisation	<p>Objectif : Les BPTI 2004-2005 et 2006-2007 n'ont pas recours à la terminologie classique, ce qui ne permet pas une communication claire. Etant donné que les institutions des Nations Unies n'ont pas normalisé leur terminologie en matière de résultats, la terminologie et sa compréhension par tous deviennent un problème dans la communication aussi bien avec le CCP qu'entre les institutions.</p> <p>Résultat(s) : L'objectif d'harmonisation <u>a été atteint</u> grâce à la décision d'utiliser la terminologie du CAD dans le BPTI 2008-2009, en ayant recours aux Résultats principaux et aux Réalisations clés (bien que la terminologie du CAD fasse référence aux résultats et réalisations, sans les qualifier de 'principaux' ou 'clés').</p>
Cohérence	<p>Objectif : Les rôles de coordination et de leadership doivent être définis conformément à la répartition des tâches.</p> <p>Résultat(s) : <u>Objectif de cohérence non atteint au moyen du processus de BPTI.</u> Le personnel des coparrainants et du secrétariat identifie un nombre infime de cas dans lesquels le processus de BPTI a abouti à de légères modifications de leurs plans pour éviter que les activités fassent double emploi avec celles d'un autre coparrainant. Néanmoins, rien ne permet d'affirmer que le débat sur la répartition des tâches dans le cadre de l'élaboration des BPTI a abouti à d'importants changements par l'une des parties impliquées, qu'il s'agisse d'un coparrainant ou du secrétariat. Il est difficile de déterminer si le processus de BPTI amène davantage de cohérence, puisque la signification même de la cohérence est indéterminée dans ce contexte. Si la cohérence est définie comme signifiant que le programme de travail repose sur une logique de programme explicite et sur la hiérarchisation de ce que l'on attend des Nations Unies, en gardant à l'esprit ce que les autres s'appliquent à faire, alors il y a peu de raisons de penser que la cohérence a été améliorée. En revanche, si elle est définie comme désignant une plus grande cohérence mutuelle des approches</p>

²² Le présent BPTI est un budget établi pour les programmes puisque le financement est organisé autour de chaque Réalisation clé et Résultat principal du programme. Un budget fonctionnel, en revanche, serait organisé autour des dépenses spécifiques des organisations, telles que les dépenses de personnel, les frais de soutien, le budget déplacement, la contribution aux frais généraux de l'institution...

Objectif identifié dans le BPTI 2008-2009	Conclusions
	adoptées par les différents coparrainants, alors les entretiens suggèrent que le processus améliore la cohérence.
Budget et processus substantiel	<p>Objectif : Le processus repose sur un accord en termes d'objectifs stratégiques clés, et les affectations au sein de la famille de l'ONUSIDA dépendent des résultats, des réalisations et des activités.</p> <p>Résultat(s) : Accord atteint concernant les points énoncés dans le document, mais seulement en partie si l'on tient compte des <u>bonnes pratiques</u>. Au cours de la période d'évaluation, trois BPTI ont été élaborés (pour les périodes 2004-2005, 2006-2007 et 2008-2009). Le processus de BPTI englobe certaines analyses du contexte mais n'est pas véritablement un processus de planification 'classique', qui débiterait par une analyse de la situation et se poursuivrait par l'identification des actions prioritaires par rapport à l'analyse de la situation, sur la base du potentiel d'action et des ressources disponibles. Au lieu de cela, le BPTI représente une compilation de ce que les institutions individuelles ont déjà tenté de faire. Les personnes interrogées se sont accordées à dire que le processus n'affecte pas de manière significative leurs intentions de programmations initiales. Une conséquence de cette approche est que le financement des problèmes « attribués » à personne devient problématique, comme pour l'exemple du travail sur les facteurs sociaux ayant conduit à l'épidémie.</p> <p>Le cœur de l'approche substantielle est que les ressources sont affectées sur la base des (i) priorités et (ii) des performances passées. Les difficultés d'affectation des fonds par rapport aux priorités externes sont bien connues à l'échelle nationale, dans le cadre du processus de planification de l'UNDAF. Il est difficile pour les institutions d'établir les priorités lorsque la visibilité de l'institution est importante, lorsque l'attribution de fonds à d'autres institutions n'est pas récompensée, lorsque l'évaluation des performances individuelles repose sur l'institution, non sur une équipe des Nations Unies, et lorsque les performances et la plupart des fonds sont levés par les institutions individuelles plutôt que par les équipes de programme. Les preuves présentées illustrent le fait que le Directeur Exécutif du secrétariat a assumé le rôle d'établissement des priorités budgétaires et de financement en fonction des performances. Les parties prenantes impliquées s'accordent à dire que le Directeur Exécutif est probablement la seule personne à pouvoir prendre cette décision. En revanche, en termes de financement du BPTI, ces décisions n'ont pas été prises à l'aide d'un ensemble de critères transparents et acceptés, dont les performances passées et les résultats obtenus.²³ Dans la mesure où le financement global alloué aux coparrainants n'a pas augmenté de manière significative entre les BPTI de 2006-2007 et de 2008-2009, le Directeur Exécutif est parvenu à maintenir les affectations budgétaires aux</p>

²³ Le dernier BPTI fait exception car le transfert de fonds dépend des dépenses de l'affectation précédente. Il s'agit d'une mesure des performances au niveau des contributions, plutôt qu'au niveau des réalisations ou des résultats du programme, ce qui serait plus approprié.

Objectif identifié dans le BPTI 2008-2009	Conclusions
	<p>coparrainants, avec des augmentations marginales relativement faibles pour certains coparrainants.</p> <p>Avec cette approche, les difficultés sont doubles. Tout d'abord, le CCP ne demande pas au Directeur Exécutif de justifier l'affectation ou de contrôler les répercussions de sa décision. D'autre part, sans critères et données claires, il est difficile de trouver le juste équilibre entre l'affectation de fonds pour assurer l'inclusivité entre les dix Coparrainants ou pour atteindre les plus grandes priorités et les interventions les plus rentables.</p>
<p>Programmation commune</p>	<p>Objectif : Conformément aux directives des Nations Unies émises en 2003, la programmation commune est l'effort collectif grâce auquel les organisations des Nations Unies et d'autres partenaires travaillent ensemble à la préparation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des activités.</p> <p>Résultat(s) : <u>Objectif presque entièrement atteint.</u> Les entretiens avec le personnel des coparrainants et du secrétariat impliqué dans le processus font tous ressortir que l'avantage principal de ce dernier est qu'il réunit plus souvent les points focaux des coparrainants et, dans une certaine mesure, les coordonateurs mondiaux, et offre un cadre donnant un meilleur aperçu des actions des Nations Unies et des problèmes émergents. Ainsi, il est plus facile de déterminer qui doit travailler avec qui pour atteindre les objectifs des institutions individuelles. En outre, certains pensent que l'interaction accrue permet de créer un climat de confiance entre les membres de ce groupe. Par conséquent, comme l'ont précisé de nombreuses personnes interrogées, le processus de BPTI ne change pas ce qu'ils font mais plutôt la manière dont ils agissent :</p> <ul style="list-style-type: none"> • en utilisant les preuves et directives d'une autre institution pour adapter la manière d'atteindre les résultats • en améliorant la coordination avec une autre institution concernant l'obtention de résultats • grâce au fait que les coparrainants sont capables d'élaborer un message cohérent unique sur une question particulière <p>Par rapport à la définition d'une programmation commune donnée par les Nations Unies, l'objectif n'a été que presque entièrement atteint pour deux raisons : dans un premier temps, en raison d'un manque d'engagement structuré de la part des autres partenaires dans le processus de BPTI, et dans un second temps, en raison de l'absence de plan d'évaluation commune des Résultats principaux entre les coparrainants dans le cadre du BPTI.</p>
<p>Responsabilité</p>	<p>Objectif : Se concentrer davantage sur l'amélioration du suivi, de l'évaluation et de la déclaration de l'impact du travail de</p>

Objectif identifié dans le BPTI 2008-2009	Conclusions
	<p>l'ONUSIDA.</p> <p>Résultat(s) : <u>Avancement limité.</u> Depuis 2006, les points focaux/ coordonateurs mondiaux et le personnel du secrétariat concerné procèdent à des examens annuels des performances, sur la base de rapports narratifs de 2-3 pages établis par chaque coparrainant. Même si ce processus peut avoir accru la pression des pairs sur les institutions et les organisations ayant de mauvais résultats, il n'est pas lié à l'ajustement du programme ni à l'affectation des fonds du BPTI. Selon les coordonateurs mondiaux, le BPTI est utilisé par le secrétariat pour contrôler ce qu'ils font, sans grande responsabilité.</p> <p>Le premier rapport au CCP sur les performances par rapport au cadre de résultats du BPTI a été réalisé en décembre 2008. Même si d'importants investissements sont mis en place en 2009 pour renforcer à l'avenir les rapports par rapport au cadre de résultats, il est encore trop tôt pour déterminer si cela augmentera véritablement la responsabilité des coparrainants individuels vis-à-vis du CCP.</p> <p>Les preuves suggèrent un avancement variable dans l'intégration du BPTI dans les cadres de résultats globaux des institutions individuelles, même si chez l'ensemble des coparrainants, lorsque les fonds du BPTI sont utilisés, on s'attend à ce que les personnes utilisant les fonds rapportent leurs résultats par rapport aux indicateurs du BPTI correspondants. Cependant, le manque de données de base constitue un problème majeur pour les indicateurs de l'ensemble des BPTI, notamment le cadre de résultats pour le BPTI 2010-2011. La responsabilité pourrait être améliorée si, pour chaque réalisation, elle était explicitement attribuée à un coparrainant particulier et/ou au secrétariat.</p>

5 L'impact de la répartition des tâches

5.1 Cette section évalue l'impact de la répartition des tâches en tant qu'outil permettant à l'ONUSIDA de remplir son rôle de coordination mondiale.

5.2 Le rapport d'origine de la Cellule Mondiale de Réflexion²⁴ énonce la logique de base de la répartition des tâches comme suit :

« Malgré les efforts passés, la répartition des tâches entre les coparrainants de l'ONUSIDA n'est pas tout à fait claire. La confusion à l'échelle mondiale est également perceptible à l'échelle nationale, car ni les pays, ni les institutions des Nations Unies ne savent clairement qui doit être le premier à agir sur quelles activités, diminuant ainsi les possibilités de tenir qui que ce soit pour responsable. Par exemple, un pays cherchant un appui technique pour l'éducation préventive des jeunes peut finir par s'adresser à quatre coparrainants. »

5.3 Comme le laisse supposer le rapport d'origine de la Cellule Mondiale de Réflexion, un accord préalable sur la répartition des tâches au niveau mondial est essentiel pour que cette répartition soit acceptée et mise en œuvre à l'échelle nationale.

« En outre, il n'existe actuellement aucune structure capable d'assurer la mise en place à l'échelle nationale d'une répartition des tâches entre les institutions multilatérales. Les structures de gouvernance actuelles de l'ONUSIDA ne répondent pas aux besoins immédiats des pays requis pour mettre en œuvre une répartition des tâches plus cohérente, et le Secrétariat de l'ONUSIDA n'a pas le pouvoir de tenir les institutions individuelles pour responsables de l'obtention de résultats dans leurs domaines principaux. Des mécanismes de coordination plus solides sont nécessaires pour s'assurer que les institutions multilatérales communiquent régulièrement à l'échelon mondial et des pays, et qu'elles sont donc capables de traiter les problèmes opérationnels spécifiques à l'échelle nationale au fur et à mesure qu'ils surviennent. Un mécanisme mondial de ce type pourrait renforcer les efforts destinés à s'assurer que l'appui technique apporté par les institutions multilatérales est coordonné et adapté aux besoins de chaque pays. »²⁵

5.4 Suite à l'approbation des recommandations de la Cellule Mondiale de Réflexion par le CCP en juin 2005, une répartition des tâches clarifiée a été mise au point par le secrétariat et les points focaux/ coordonateurs mondiaux sur une période de 6 semaines, puis acceptée en août 2005. Pour comprendre la nouvelle répartition des tâches, il est important de savoir que les coparrainants devaient seulement en faire part à leurs organes directeurs (et organes régionaux, si nécessaire) et non faire pression sur leurs comités directeurs respectifs pour qu'ils prennent une décision officielle approuvant leurs rôles implicites.²⁶

²⁴ Cellule Mondiale de Réflexion (2005) Rapport Final de la Cellule Mondiale de Réflexion pour une meilleure coordination entre les organismes multilatéraux et les donateurs internationaux dans la riposte au sida

²⁵ Cellule Mondiale de Réflexion (2005) Rapport final de la Cellule Mondiale de Réflexion pour une meilleure coordination entre les organismes multilatéraux et les donateurs internationaux dans la riposte au sida. Pages 14-15.

²⁶ Neuf des dix comités directeurs des coparrainants ont discuté de la répartition des tâches (dans le cadre d'une séance d'information sur la Cellule Mondiale de Réflexion en général) mais rien ne prouve que les comités directeurs aient pris une décision dans ce sens. Par conséquent, cela atténue la pression exercée sur la haute direction des coparrainants pour garantir la conformité. Il faut néanmoins faire remarquer que la

5.5 Malgré le document d'origine de la Cellule Mondiale de Réflexion reconnaissant le rôle clé de l'échelon mondial, aucun des documents suivants ne clarifie en quoi doit consister ce rôle mondial, ou si les contraintes à l'échelon mondial ont affecté la mise en œuvre de la répartition des tâches à l'échelle nationale et ce qu'entreprendra l'ONUSIDA à ce propos :

- Cellule Mondiale de Réflexion (2005) Rapport final de la Cellule Mondiale de Réflexion pour une meilleure coordination entre les organismes multilatéraux et les donateurs internationaux dans la riposte au sida
- Efficacité des mesures multilatérales à prendre pour la lutte contre le sida – Soutien harmonisé pour accroître la riposte nationale. Rapport présenté lors de la 18^{ème} réunion du CCP (juin 2006)
- ONUSIDA (2006) Soutien multilatéral à l'échelle nationale – Améliorer le soutien multilatéral des Programmes nationaux de lutte contre le sida (Avancement de la mise en œuvre des recommandations de la Cellule Mondiale de Réflexion dans les domaines de « l'émancipation de l'appropriation et du leadership globaux à l'échelle nationale » et de la « réforme pour une riposte multinationale plus efficace. » Rapport présenté lors de la 19^{ème} réunion du CCP (décembre 2006)
- Evaluation indépendante de l'avancement de la mise en œuvre des recommandations de la Cellule Mondiale de Réflexion pour soutenir les ripostes nationales au sida, Kathy Attawell et Clare Dickinson, HLSP, 11 mai 2007
- Procès-verbal du COC - 2006-2008
- ONUSIDA (2005) Répartition des tâches en matière d'appui technique - Résumé & logique. Août 2005

5.6 Avec cette mise en garde, il y a de bonnes raisons de penser que la répartition des tâches a eu des effets positifs à l'échelon mondial, et notamment que certains coparrainants, comme l'UNODC et l'UNFPA, ont ajusté leurs effectifs dans ce cadre :

- Le Coordonnateur mondial de l'UNODC énonce que la répartition des tâches constitue la logique concernant les recommandations à la haute direction d'étendre de manière significative le rôle de l'UNODC dans le cadre de la lutte contre le VIH et donc l'expansion à plus de 120 employés dédiés à la lutte contre le VIH à l'échelle nationale. La répartition des tâches a également été un outil majeur pour convaincre les donateurs de financer la triple croissance du programme mondial de lutte contre le VIH de l'UNODC sur la période d'évaluation (de 2 millions de dollars US à 60 millions de dollars US actuellement et un portefeuille de projet total de plus de 200 millions de dollars US d'ici 2011).
- Dans le cas de l'UNFPA, un examen indépendant réalisé en 2008²⁷ a conclu que « le personnel de l'UNFPA travaillant sur le VIH a été guidé par des efforts continus de réforme des Nations Unies, notamment les recommandations de la Cellule Mondiale de Réflexion (juin 2005) et la répartition des tâches de l'ONUSIDA. Le personnel de l'UNFPA a été affecté spécifiquement au renforcement des efforts nationaux de prévention du VIH, donnant notamment la priorité : 1) aux femmes et aux filles, 2) aux jeunes, notamment aux jeunes non scolarisés, 3) à des programmes complets de

répartition des tâches est très peu appliquée au sein de la Banque Mondiale, car les régions ne pensent pas devoir la mettre en œuvre et l'utilisent uniquement lorsque cela est important pour la Banque Mondiale.

²⁷ Chan-Kam C., C. Sozi, H. de Knocke et G. Walker (2008) Soutien sous-régional et national de l'UNFPA des ripostes nationales au VIH – Examen externe. Rapport préparé pour l'UNFPA. Octobre 2008

- distribution de préservatifs, aussi bien féminins que masculins et 4) aux populations les plus en danger, notamment celles travaillant dans l'industrie du sexe. »
- Dans le cadre de la répartition des tâches, la Banque Mondiale a été chargée d'assister les pays pour améliorer leur stratégies et leurs plans d'action sur le VIH, de renforcer les cadres nationaux de suivi et d'évaluation et de soutenir l'intégration de la lutte contre le VIH dans les DSRP et le renforcement des systèmes de gestion des approvisionnements et fournitures. En réponse, la Banque Mondiale (i) a créé le secrétariat du service ASAP pour le compte de l'ONUSIDA, dans le cadre de son programme mondial de lutte contre le VIH (GHAP), qui dispose à présent de quatre employés sous contrat équivalent temps plein, (ii) a mis sur pied l'équipe d'appui au suivi et à l'évaluation de la lutte contre le sida au niveau mondial (GAMET) également dans le cadre du GHAP pour aider les pays à renforcer les systèmes de suivi et d'évaluation, (iii) a formalisé un partenariat avec le PNUD pour appuyer le travail sur l'intégration du VIH dans les DSRP et (iv) par l'intermédiaire de l'Institut de la Banque Mondiale, a soutenu l'UNICEF dans le renforcement des capacités de gestion des approvisionnements et des fournitures, en embauchant des consultants, en fonction des besoins.
 - Dans le cadre de leur déclaration aux comités directeurs, la plupart des coparrainants dressent des rapports sur la mise en œuvre des recommandations de la Cellule Mondiale de Réflexion.
 - Depuis l'accord sur la répartition des tâches, les rôles et responsabilités ont évolué entre les 11 parties (les dix coparrainants et le secrétariat) à travers une série d'« accords informels » conclus entre les coordonateurs mondiaux. Par exemple, dans le domaine de la prévention de la transmission mère-enfant (PTME), au titre de la répartition des tâches recommandée par la Cellule Mondiale de Réflexion, l'UNICEF est la principale organisation dédiée aux 'Soins et à l'appui des personnes vivant avec le VIH, des orphelins et des enfants vulnérables, et des ménages affectés.' Bien qu'aucun changement officiel n'ait été opéré dans la répartition des tâches, lors d'une réunion entre le Secrétariat de l'ONUSIDA, les points focaux et coordonateurs mondiaux, il a été convenu que l'OMS et le PAM partagent également certaines responsabilités.²⁸
 - La répartition des tâches est considérée par certains coparrainants de plus petite envergure comme une déclaration claire et symbolique du fait que leur mandat est pertinent pour traiter l'épidémie et que les institutions de plus grande envergure ne sont pas les seules à avoir de l'importance.

5.7 Cependant, il y a moins de raisons de penser que la répartition des tâches à l'échelle mondiale a réglé les problèmes soulevés dans le document d'origine de la Cellule Mondiale de Réflexion, comme le montre le Tableau n°8 ci-dessous :

Tableau n°8 : La répartition des tâches a-t-elle résolu les difficultés identifiées à l'échelon mondial dans le rapport de la Cellule Mondiale de Réflexion ?

Problème soulevé dans le rapport de la Cellule Mondiale de Réflexion	Avancement observé
La confusion à l'échelle mondiale est également perceptible à l'échelle nationale, car ni les pays, ni les institutions des Nations	Un certain avancement Le document 2005 sur la répartition des tâches a été élaboré, négocié, distribué et mis en œuvre via la GIST et les équipes de pays/ groupes thématiques des Nations Unies. Mais rien ne prouve que la GIST se soit penchée sur

²⁸ Procès-verbal de la réunion des Points Focaux, des Coordonateurs Mondiaux et du Secrétariat de l'ONUSIDA, Genève, 28 février – 1^{er} mars 2007, page 2

Problème soulevé dans le rapport de la Cellule Mondiale de Réflexion	Avancement observé
<p>Unies ne savent clairement qui doit être le premier à agir sur quelles activités, diminuant ainsi les possibilités de tenir qui que ce soit comme responsable.</p>	<p>la question de la confusion à l'échelon mondial et, suite à un investissement de départ par le Secrétariat et certains coparrainants, l'ONUSIDA n'a pas investi de manière significative dans la communication des répercussions de la répartition des tâches aux autres parties prenantes à l'échelon mondial.</p> <p>La réunion du COC tenue en octobre 2005 a approuvé les actions prioritaires présentées dans le rapport de la Cellule Mondiale de Réflexion et les coparrainants individuels et le secrétariat ont accepté d'en assurer le suivi. Lors de la réunion d'avril 2006, il a été convenu qu'il fallait comprendre et clarifier le rôle des structures régionales et sous-régionales dans la mise en œuvre des recommandations de la Cellule Mondiale de Réflexion, mais aucun point d'action spécifique n'a été identifié. Aucun autre débat sur la répartition des tâches n'a été relevé dans la dernière section publique des réunions du COC.</p> <p>La source principale de confusion sur la répartition des tâches à l'échelon mondial concerne la définition du rôle d'une institution chef de file. Toutes les discussions sur le concept d'institution chef de file dans le document du mois d'août 2005 se concentrent sur le concept d'institution chef de file à l'échelon national, ce qui n'est pas tout à fait pertinent à l'échelon mondial. Les conclusions principales dans ce domaine sont les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Il existe un grand nombre de domaines spécifiques dans lesquels l'institution chef de file a abouti à une compréhension mutuelle, après la confusion initiale, avec d'autres institutions, sur le rôle de l'institution chef de file. Parmi les exemples, on retrouve le domaine des « jeunes et le sida » entre l'UNFPA (institution chef de file), l'UNESCO et l'OMS et le domaine des hommes ayant des rapports sexuels avec des hommes entre le PNUD (institution chef de file) et l'OMS. Cependant, dans tous les cas de figure, le seul élément qui peut être avancé est que la répartition des tâches peut avoir contribué à la résolution des tensions et des rôles, mais les relations constructives établies entre les points focaux et les coordonateurs mondiaux et les Equipes Spéciales Interinstitutions (IATT) peuvent avoir été plus importantes dans la résolution de ces problèmes. Par exemple, un accord a été négocié entre les coordonateurs

²⁹ Le PAM illustre bien cette difficulté car dans le cadre de la répartition des tâches, il est l'institution chef de file en matière de soutien alimentaire et nutritionnel. Cependant, comme le souligne l'évaluation du travail sur le VIH du PAM en Afrique Australe (Molesworth, K., A. Gardner et P. Sorensen (2008). Evaluation thématique des interventions du PAM dans la lutte contre le VIH et le sida en Afrique subsaharienne. Rapport commandé par le Bureau d'Evaluation, 2^{ème} Projet de rapport du Programme Alimentaire Mondial. 25 avril 2008, paragraphes 45-56), le PAM estime que son rôle en tant qu'institution chef de file est d'assurer le soutien nutritionnel des personnes vivant avec le VIH, la mise en place du matériel de conseil et l'intégration des stratégies de mise en avant du soutien nutritionnel dans les politiques nationales. Pourtant, le PAM a peu d'expérience opérationnelle dans ce domaine.

Problème soulevé dans le rapport de la Cellule Mondiale de Réflexion	Avancement observé
	<p>mondiaux et le personnel de soutien de l'UNICEF et de l'OMS sur l'harmonisation des déclarations autour de la PTME, ou encore le responsable du secrétariat a fait le premier pas concernant la procédure de suivi et d'évaluation et l'exploitation du Groupe de référence pour le suivi et l'évaluation (MERC). Il est également important de garder à l'esprit que le rôle de l'institution chef de file est vu par les autres points focaux et coordonateurs mondiaux comme un simple changement de nom pour l'ancien concept d'organisme coordonateur.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bien que le document de répartition des tâches stipule que la répartition des tâches repose sur une analyse de l'avantage comparatif, il y a peu de raisons de justifier cette affirmation. Certains coordonateurs mondiaux, en revanche, précisent qu'elle repose encore sur les mandats des coparrainants. L'expérience confirme ce point de vue. Dans les cas où le rôle de répartition des tâches assigné entre clairement dans le cadre du mandat d'une seule institution, la répartition des tâches fonctionne bien. Le fait que l'UNFPA et le PNUD en Europe Orientale aient passé le relai à l'UNODC pour le travail sur la consommation de drogues injectables (CDI) en est un bon exemple. - La sélection de l'institution chef de file semble parfois avoir reposé sur le mandat et le besoin d'inclusion, plutôt que sur les capacités réelles de l'institution à endosser le rôle de chef de file.²⁹ - L'expérience fait ressortir que la répartition des tâches n'est acceptée que par ceux travaillant directement sur le VIH dans les conditions de développement ; les preuves dont nous disposons suggèrent qu'elle a peu d'importance en dehors de ce groupe. - La répartition des tâches ne peut pas forcer les institutions ou le secrétariat à changer ce qu'ils souhaitent faire et les réunions avec les coordonnateurs mondiaux sont perçues comme un forum inefficace destiné à résoudre les problèmes. L'échec de la répartition des tâches pour forcer la résolution d'arguments entre le secrétariat et le HCR sur les responsabilités dans le domaine des populations affectées par des conflits en est un bon exemple. Autre exemple : la décision du secrétariat d'établir des coalitions professionnelles, sans en discuter préalablement avec le BIT pour déterminer si les résultats auraient pu être atteints par l'intermédiaire des partenariats existants du BIT à l'échelle nationale.
<p>Il n'existe actuellement aucune structure capable d'assurer la mise en place à l'échelle nationale d'une répartition des tâches entre les institutions multilatérales.</p>	<p><u>Un certain avancement</u> Document sur la répartition des tâches établi en août 2005. Le secrétariat a commencé à soutenir l'adaptation aux contextes régionaux et nationaux. Des versions régionales ont, par exemple, été mises au point pour les régions Asie et Amérique latine. La GIST a cessé de se concentrer sur cette question.</p>
<p>Le Secrétariat de l'ONUSIDA n'a pas le pouvoir de tenir les</p>	<p><u>Aucun avancement.</u> Rien ne permet d'affirmer que la Cellule Mondiale de</p>

Problème soulevé dans le rapport de la Cellule Mondiale de Réflexion	Avancement observé
institutions individuelles pour responsables des résultats dans leurs domaines principaux.	<p>Réflexion a influencé cette question ou que la mise en place de la répartition des tâches a affecté les éléments décrits dans le BPTI ou les intentions de programmation des coparrainants individuels ou du secrétariat.</p> <p>D'autres preuves pertinentes sur cette question sont présentées dans la discussion ci-dessus concernant les objectifs du BPTI et la mesure dans laquelle il se transforme en un processus substantiel. Cette évaluation n'a trouvé aucune preuve venant contredire la conclusion de l'examen indépendant de 2007 de mise en œuvre des recommandations de la Cellule Mondiale de Réflexion selon laquelle « <i>Il est difficile de savoir quel mécanisme existe pour tenir les coparrainants responsables à l'échelle mondiale de leur participation à la mise en œuvre des recommandations de la Cellule Mondiale de Réflexion. Ni le COC de l'ONUSIDA ni le CCP ne semblent disposer de ce pouvoir, et cela reflète le problème majeur des processus faisant l'objet d'une faible responsabilité entre le Secrétariat de l'ONUSIDA et ses coparrainants. Les donateurs bilatéraux font notamment part de leurs inquiétudes quant au fait que le Secrétariat de l'ONUSIDA n'a pas le pouvoir de tenir les coparrainants pour responsables. En outre, il est difficile de savoir quel mécanisme existe pour tenir les donateurs bilatéraux responsables de la mise en œuvre de leurs engagements envers la Cellule Mondiale de Réflexion.</i> »³⁰</p>

5.8 Au fur et à mesure que l'on avance vers la répartition réelle des tâches et l'attribution des responsabilités principales entre les dix coparrainants à l'échelon mondial, une question clé se pose : dans quelle mesure la répartition des tâches diffère-t-elle du concept d'Organisme coordonnateur qui a été accepté lors de la réunion du COC du mois d'avril 2002 ?³¹ Même si tous deux attribuent les responsabilités aux coparrainants et au secrétariat (et si les responsabilités sont largement similaires), deux caractéristiques clés différencient l'institution chef de file de l'organisme coordonnateur. L'institution chef de file fait office de point de contact unique à l'échelle nationale et coordonne la mise à disposition de l'appui technique, à l'échelle nationale (voir Tableau n°9). Ces aspects sont étudiés plus tard dans cette section.

Tableau n°9 : Comparaison des définitions d'organisme coordonnateur et d'institution chef de file

Définition de l'organisme coordonnateur	Définition de l'institution/organisation chef de file
L'objectif d'un organisme coordonnateur est de s'assurer que les conseils politiques et	L'Organisation chef de file (qui est soit un coparrainant, soit le secrétariat) fait office de

³⁰ Evaluation indépendante de l'Avancement de la mise en œuvre des recommandations de la Cellule Mondiale de Réflexion pour soutenir les Ripostes nationales de lutte contre le sida, Kathy Attawell et Clare Dickinson, HLSP, 11 mai 2007. Section 4.3

³¹ ONUSIDA (2002) Actualisation des Équipes interinstitutions. Point 4.3 de l'ordre du jour présenté et approuvé par le COC. Février 2002. Paragraphe 5

<p>les orientations stratégiques sont fournis de manière appropriée au système des Nations Unies, et en son nom, dans tous les aspects relatifs au domaine de travail spécifié. Il incombe à l'organisme coordonnateur de coordonner les structures de soutien interinstitution (équipe spéciale interinstitution, groupe de travail, groupe de référence, série de consultations) requises pour prodiguer des conseils programmatiques et politiques au niveau des systèmes et harmoniser les stratégies interinstitutions, en fonction des besoins.</p>	<p>point de contact unique pour le gouvernement et les autres parties prenantes nationales compétentes nécessitant un soutien dans un domaine particulier d'appui technique de l'ONUSIDA. L'Organisation chef de file est essentiellement responsable de la coordination de la fourniture et/ou de la facilitation de cet appui technique, tel qu'identifié dans la matrice de répartition des tâches en matière d'appui technique. Les Partenaires principaux dans la matrice sont les autres membres de la famille de l'ONUSIDA offrant un appui technique dans le domaine en question.</p>
---	---

5.9 Il est peut-être surprenant que la mise en place de la répartition des tâches ne semble pas avoir déclenché de réévaluation du fonctionnement des Équipes interinstitutions (IATT), qui dans le cadre des entretiens avec le personnel des coparrainants à l'échelon mondial sont systématiquement citées comme étant un mécanisme important de gestion des relations et de l'affectation du travail à l'échelon mondial. Un récent examen³² des IATT mené par le secrétariat suggère un certain nombre de difficultés dans l'utilisation de cette approche :

- Personne n'est responsable de la mise en œuvre des plans de travail des IATT.
- Les IATT ont besoin d'un soutien en personnel pour mener à bien les aspects managériaux de la coordination, mais la coordination des IATT est la plupart du temps une tâche supplémentaire pour le point focal. En outre, le financement de ce travail grâce au budget interinstitution du BPTI a été appliqué de manière non régulière.
- Les dispositifs permettant de s'assurer que le travail des IATT a un impact au niveau régional et national n'ont généralement pas été mis en place.
- Les produits des IATT sont généralement mis au point au travers de discussions au sein des IATT mondiales, et non pour répondre à une évaluation systématique des besoins ou à une analyse de l'ensemble de la demande.

5.10 Les preuves découlant de l'évaluation ne viennent pas contredire les conclusions ci-dessus et laissent également entendre que les solutions reposaient davantage sur les personnalités des individus impliqués que sur la répartition des tâches. Si les IATT sont véritablement le mécanisme principal d'acceptation des rôles et des responsabilités à l'échelle mondiale, le manque d'investissement pour une utilisation systématique³³ de ces rôles et réponses et en tant que mécanisme d'engagement auprès des parties prenantes, aussi bien au sein des institutions qu'au-delà des Nations Unies, semblerait une erreur.

5.11 La répartition des tâches a eu une plus grande influence à l'échelle nationale, où elle a été mise en place en parallèle avec l'utilisation d'équipes conjointes. La section suivante étudie dans un premier temps l'apparition des équipes conjointes avant de se concentrer à nouveau sur la question de la répartition des tâches à l'échelle nationale.

³² ONUSIDA (2008) Evaluation rapide des Équipes interinstitutions (IATT). Evaluation interne réalisée par le Secrétariat.

³³ Par exemple, certaines personnes interrogées ont mentionné l'IATT élargie dans la PTME comme exemple positif de l'amélioration de la coordination et de l'harmonisation entre de nombreuses parties prenantes.

6 L'impact du concept d'équipe conjointe

Mise en place et objectifs des équipes conjointes

6.1 Cette section concerne l'impact de la mise en place du concept d'équipe conjointe en tant que mécanisme d'amélioration de la coordination et de la cohérence du soutien des Nations Unies pour remédier à l'épidémie à l'échelle nationale.

6.2 La mise en place du concept d'équipe conjointe début 2006 doit être prise en compte dans le contexte. Au début de la période d'évaluation, la principale manifestation de l'ONUSIDA à l'échelle nationale était le groupe thématique de l'ONUSIDA, un forum destiné à planifier, gérer et suivre une riposte coordonnée des Nations Unies. L'adhésion au groupe thématique se faisait au niveau des Equipes de pays des Nations Unies et le groupe thématique était soutenu par un ou plusieurs Groupes de travail technique, composés des personnes travaillant sur les aspects techniques de la riposte des Nations Unies. Cette approche organisationnelle était similaire à celle utilisée par les Nations Unies, de manière plus générale, pour la coordination interinstitution au cours de cette période,³⁴ sauf différence significative. A compter de 2003, le secrétariat a nommé un nombre croissant d'employés de haut niveau (P5/D1) à l'échelle nationale aux postes de COP. La nomination de personnel de haut niveau pour travailler directement à un poste de coordination dans un domaine particulier est spécifique à la lutte contre le VIH. L'approche classique consiste à trouver le soutien dédié auprès du Responsable de la coordination qui soutient le Coordonateur Résident (CR) et l'équipe de pays des Nations Unies comme un tout.

6.3 L'approche d'équipe conjointe a été mise en place grâce à une lettre du Secrétaire générale, fin 2005, qui imposait l'établissement à l'échelle nationale d'une équipe conjointe, composée d'employés opérationnels travaillant sur le sida, placés sous l'autorité du système de CR et des directives générales de l'équipe de pays des Nations Unies, et facilitée par le COP, grâce à un programme commun d'appui³⁵ et un plan d'appui technique définis à l'aide d'un ensemble clair d'objectifs, le tout sous la responsabilité détaillée, collective et individuelle des Equipes de pays des Nations Unies.

6.4 Les réponses à l'enquête du COP de 2007³⁶ font apparaître que les COP considèrent la lettre du Secrétaire général comme un facteur essentiel dans le soutien du rôle du COP, bien qu'il soit difficile de déterminer si l'instruction du plus haut niveau constituait une motivation en soi ou si la lettre a été l'occasion de procéder à un changement qui était déjà considéré comme nécessaire. De très nombreuses réponses ont également fait mention du besoin d'accroître l'efficacité et l'efficience au sein du système des Nations Unies et du fait qu'il s'agisse d'une extension logique de la structure des Groupes de travail technique déjà en place.³⁷

³⁴ Directives du CAC sur le fonctionnement du système de CR (1999), paragraphes 29-30 ; directives CCA/UNDAF pour les Équipes de pays des Nations Unies (2004).

³⁵ Le Document d'orientation du GNUM (mai 2006) explique que le Programme pluriannuel commun des Nations Unies pour l'appui à la lutte contre le sida comprend un cadre stratégique, un plan de travail annuel, un plan d'appui technique, ainsi que des stratégies de sensibilisation, de communication et de mobilisation des ressources. Ces éléments sont mis en conformité avec les cadres de programmation nationaux et de l'UNDAF, puis sont traduits en un plan de travail annuel qui remplace le Plan d'appui à la mise en œuvre de la lutte contre le VIH des Nations Unies.

³⁶ Enquête menée chaque année par le secrétariat.

³⁷ En Iran, en revanche, les inquiétudes concernaient le fait que la **lettre du Secrétaire général**, demandant aux équipes nationales de mettre en place des Equipes conjointes des Nations Unies sur le VIH et le sida, était problématique car elle représentait un type de style de gestion « de commande et contrôle » peu habituel au sein des Nations Unies.

6.5 La mise en place du concept d'équipe conjointe a été soutenue par l'émission de directives en 2006³⁸ et 2008³⁹. Dans certaines régions, telles que l'Afrique de l'est et l'Afrique Australe, les directives ont été complétées par des orientations supplémentaires établies par l'EAR.⁴⁰ Le premier document d'orientation, qui est extrêmement approfondi, expose l'approche de base et identifie un certain nombre d'éléments obligatoires et essentiels devant être mis en place, tandis que le Second document d'orientation est plus libéral et identifie les approches de mise en œuvre ainsi que les options, sur la base du retour d'expérience des premières équipes créées. L'encart n°2 expose brièvement ce qui devrait être mis en place, sur la base des directives de 2006, dans un pays mettant en application l'approche d'équipe conjointe.⁴¹

Encart n°2 : Que doit posséder un pays disposant d'une Equipe conjointe de lutte contre le sida ?

Le Groupe thématique des Nations Unies

Le Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH, sous la direction d'un Président désigné par le CR, sera pleinement responsable des orientations politiques et des programmes, aussi bien en termes de procédures d'exploitation de l'équipe conjointe que concernant le contenu et la mise en œuvre des accords de son programme commun d'appui.

Le groupe thématique sera composé de responsables d'institutions en charge de déterminer les dispositifs appropriés pour surveiller et responsabiliser les membres individuels de l'équipe conjointe, et de prendre rapidement des décisions, résoudre les litiges et éliminer les autres obstacles à son bon fonctionnement.

Le groupe thématique assurera des actions de persuasion et contribuera à la mobilisation des ressources pour une riposte accrue, dans le respect des autres rôles et responsabilités existants évoqués dans le *Guide des ressources pour les Groupes thématiques* (ONUSIDA, 2004).

Le groupe thématique approuvera les décisions de l'Equipe conjointe de lutte contre le sida. Le CR et le groupe thématique détermineront comment étendre les dispositifs d'évaluation des performances existants afin de refléter le rôle de chaque individu en tant que membre d'une équipe.

³⁸ Proposition de dispositifs de travail du GDNU (2006) pour les Equipes conjointes des Nations Unies sur le sida au niveau national - Document d'orientation. Établie par le Bureau du GNUM, mai 2006.

³⁹ Second document d'orientation de l'ONUSIDA (2008) : Équipes conjointes et programmes communs des Nations Unies sur le sida. Directives pratiques sur la mise en œuvre d'équipes conjointes et de programmes communs de soutien, réels et durables. ONUSIDA, mai 2008.

⁴⁰ Outils nécessaires à la mise en place des Equipes conjointes des Nations Unies sur le sida à l'aide d'un Programme commun d'appui, v.02.06, EAR Afrique de l'est et Australe de l'ONUSIDA, 2006, fichiers électroniques.

⁴¹ Le Second document d'orientation réitère certains des principes à l'origine de l'élaboration du Programme commun d'appui. Les programmes communs de l'équipe conjointe sont un outil d'influence destiné à « faire travailler l'argent disponible » à l'aide de la Répartition des tâches en matière d'appui technique de l'ONUSIDA. Ils sont mis en place dans le but :

- De travailler ensemble à la préparation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des activités liées au sida destinées à atteindre de manière efficace les objectifs du Millénaire pour le développement ;
- D'établir un ensemble cohérent d'activités soutenues pas les Nations Unies qui soutiendront de la meilleure manière possible la riposte nationale sur la base des avantages comparés des Nations Unies et des écarts identifiés dans le potentiel d'action national ;
- D'identifier les rôles et responsabilités des différentes institutions (sur la base de la Répartition des tâches) concernant le soutien à l'assistance technique, les déclarations, les dialogues sur la politique...
- D'agir en tant que point de contact pour harmoniser le soutien des parties prenantes nationales et externes et un pôle de connaissances informant l'Equipe de pays des Nations Unies.

L'Équipe conjointe de lutte contre le sida

Le CR, en collaboration avec le groupe thématique et le COP, détermineront la composition exacte de l'équipe, que les membres soient nommés ou désignés et quel que soit le type de critères de sélection nécessaire.

Les Équipes conjointes sur le sida dans chaque pays seront au moins composées de l'ensemble du personnel des institutions des Nations Unies travaillant à temps plein ou à temps partiel sur le sida par l'intermédiaire du système des Nations Unies, y compris les institutions coparrainantes de l'ONUSIDA et d'autres institutions non coparrainantes. Le Groupe de Travail Technique, le cas échéant, deviendra l'Équipe conjointe de lutte contre le sida. Tous les membres individuels de l'équipe conjointe seront officiellement et formellement désignés membres de l'équipe par leurs responsables d'institution.

Le travail dans l'équipe conjointe sera reflété dans l'évaluation annuelle formelle des performances de tous les membres de l'équipe. Les performances de l'équipe conjointe seront évaluées en interne par rapport aux objectifs annuels identifiés. Cet examen doit avoir lieu aussi bien de manière informelle, au cours de réunions d'équipes régulières (chaque mois), que de manière formelle, à six mois d'intervalle, de manière participative (impliquant les EAR de l'ONUSIDA, les coparrainants régionaux, les membres du groupe thématique et de l'équipe conjointe) pour essayer d'identifier les obstacles à la mise en œuvre et de les éliminer pour permettre des résultats concrets.

Il incombera à l'équipe conjointe :

- (i) de soutenir l'organisme national de coordination de la riposte au sida dans ses efforts de : (a) mise en œuvre d'une riposte nationale accélérée et (b) d'élimination des obstacles à sa mise en œuvre
- (ii) de devenir le point de contact pour permettre aux parties prenantes nationales d'accéder à l'assistance technique de lutte contre le VIH du système des Nations Unies
- (iii) de faciliter et de suivre le Programme commun d'appui à la lutte contre le sida des Nations Unies, sur la base de l'UNDAF de chaque pays
- (iv) de dispenser des conseils techniques et de suivre les décisions prises par le Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH
- (v) d'aider le groupe thématique dans sa fonction de liaison avec les dispositifs mondiaux et régionaux de résolution de problèmes (c'est-à-dire l'Équipe mondiale d'appui conjoint à la solution des problèmes et à la mise en œuvre et les Dispositifs d'appui technique).

Le COP endossera les rôles suivants :

- (i) Agir en tant que président et animateur de l'équipe conjointe pour en assurer le bon fonctionnement, en organisant des réunions, en synthétisant et divulguant les informations et en planifiant et préconisant de manière stratégique la riposte collective de l'équipe.
- (ii) En tant que membre à part entière de l'Équipe de pays des Nations Unies et partie intégrante du système de CR, prodiguer des conseils politiques et techniques mais également mobiliser les coparrainants et les institutions et leur préconiser une action efficace de lutte contre le VIH.
- (iii) S'assurer que le plan de travail annuel de l'équipe conjointe est mis en œuvre.
- (iv) Identifier les obstacles à l'obtention de résultats concrets pour l'année et informer le CR dès lors qu'une intervention est nécessaire.
- (v) Fournir des rapports réguliers de mise en œuvre au Groupe thématique sur le VIH et s'assurer que leurs directives politiques soient menées à bien.
- (vi) S'assurer de la bonne gestion financière des opérations de l'équipe conjointe.
- (vii) Représenter l'ONUSIDA et l'équipe conjointe auprès des partenaires extérieurs, en fonction des besoins, et respecter les directives de représentation.
- (viii) Remplir les autres fonctions que le CR ou le Président du Groupe Thématique sur le VIH lui attribuera.

Les membres de l'équipe conjointe endosseront les rôles suivants :

- (i) Concourir au développement, à la mise en œuvre et au suivi du programme commun d'appui.
- (ii) Participer à l'ensemble des réunions de l'équipe conjointe et suivre les points d'actions.
- (iii) Prodiger des conseils techniques au COP, au groupe thématique, au gouvernement et aux institutions individuelles sur leur domaine d'expertise.
- (iv) Tenir le responsable de leur institution informé des activités de l'équipe conjointe.
- (v) Représenter l'équipe conjointe dans les groupes de travail technique gouvernementaux, les comités ou les forums, en fonction des exigences du COP sur la base de la répartition des tâches, de la présence et du potentiel d'action.

Le Programme commun d'appui à la lutte contre le sida

Dans les pays où la lutte contre le VIH est le résultat principal des actions de l'UNDAF, le cadre stratégique à long terme est déjà assuré. Il faut donc mettre au point un cadre stratégique unique dans les pays où le VIH ne fait pas partie intégrante de l'UNDAF. Dans les deux cas, il est important que les équipes conjointes soutiennent le suivi de la Déclaration d'engagement.

Dans ce cadre stratégique, un plan de travail annuel continu pour l'équipe conjointe sera élaboré afin d'identifier les Réalisations clés de l'année qui contribuent à la réalisation des résultats des actions de l'UNDAF. Chaque résultat clé sera lié à des activités et responsabilités communes et individuelles d'institutions, aux responsabilités individuelles de chaque employé et à une source de financement particulière. Les responsabilités spécifiques des institutions seront déterminées en adéquation avec la répartition des tâches.

Le plan de travail annuel identifiera et soulignera également les Réalisations clés qui répondent aux besoins d'appui technique des pays (tels qu'identifiés grâce à une évaluation des besoins d'appui technique menée par l'équipe conjointe, en collaboration avec l'Equipe mondiale d'appui conjoint à la solution des problèmes et à la mise en œuvre (GIST) et les Dispositifs régionaux d'appui technique, le cas échéant). Le Plan d'appui technique n'est donc pas un document indépendant mais une confirmation explicite de la manière dont l'équipe conjointe répondra aux besoins d'appui technique des pays, et des procédures grâce auxquelles le gouvernement et d'autres partenaires nationaux pourront accéder à ce soutien.

Le programme commun d'appui doit énoncer les accords de mise en œuvre acceptés dans le cadre du plan de travail annuel, notamment les dispositifs financiers et d'engagement harmonisés dans lesquels des programmes communs ont été identifiés. Le processus d'élaboration du cadre stratégique et des plans de travail annuels sera l'occasion d'identifier les domaines dans lesquels les institutions ont un intérêt à conclure un accord de programmation commune (par exemple, afin de réunir les ressources ou de clarifier des modalités de mise en œuvre uniques) ; cet accord peut faire l'objet d'une annexe au document de programme commun d'appui.

Un plan de suivi et d'évaluation du cadre stratégique sur trois à cinq ans et du plan de travail annuel doit être préparé. Il reflétera celui de l'UNDAF et sera pensé et mené à bien de manière à permettre aux conclusions des évaluations annuelles et mondiales du programme commun d'appui de contribuer à l'évaluation du Cadre. Le suivi continu du plan de travail annuel sera assuré par le COP de manière à identifier rapidement les obstacles à la mise en œuvre et à trouver des solutions appropriées. L'équipe conjointe auto-évaluera également en interne le processus de programmation et de planification de l'équipe, afin d'émettre des recommandations pour le cycle suivant de planification annuelle du travail ou de planification stratégique à long terme.

6.6 L'approche exposée dans l'Encart n°2 peut être définie comme une approche classique d'introduction du changement, axée principalement sur l'établissement de nouveaux systèmes et procédures. Le Second document d'orientation suit la même approche. Les discussions avec les personnes impliquées dans la rédaction des directives révèlent qu'ils sont conscients du fait que le changement de systèmes et de processus ne sera pas suffisant en soi pour favoriser un véritable changement à l'échelon des pays. Les directives illustrent donc davantage les domaines dans

lesquels l'ONUSIDA pourra ou non procéder à des changements à l'échelle nationale, notamment dans les systèmes d'incitation existants entre et au sein des institutions individuelles et dans le comportement des personnes qui financent les projets des Nations Unies à l'échelle nationale.

6.7 Les Directives de 2006 énoncent en outre que « *Les Équipes conjointes sur le sida dans chaque pays seront au moins composées de l'ensemble du personnel des institutions des Nations Unies travaillant à temps plein ou à temps partiel sur le sida par l'intermédiaire du système des Nations Unies, y compris les institutions coparrainantes de l'ONUSIDA et d'autres institutions non coparrainantes.* » Un problème essentiel s'est posé avec l'équipe conjointe quant au fait que l'adhésion reposait sur l'inclusivité et la représentation. Ce type d'approche est précieux mais ne tient pas compte des questions tout à fait fondamentales concernant (i) ce que l'équipe conjointe est censée délivrer et donc (ii) qui doit faire partie de l'équipe conjointe et en qualité de quoi.

Encart n°3 : Le rôle des EAR dans le soutien de la mise en œuvre de l'approche d'équipe conjointe

Les EAR semblent avoir disposé d'une latitude considérable dans la définition de leur rôle vis-à-vis des équipes nationales. En règle générale, comme nous le verrons plus loin, rien ne prouve véritablement que les EAR soient parvenues à établir un rôle formel de contrôle de la qualité pour les opérations à l'échelle nationale, bien que cela semble difficile pour l'ensemble des fonctions régionales au sein des Nations Unies.

Dans la région Asie Pacifique, les EAR souhaitaient utiliser le Forum régional des directeurs (FRD) pour résoudre les litiges survenant entre les institutions dans la mise en œuvre de la répartition des tâches à l'échelle nationale. Cependant, ces trois dernières années, aucun cas de coparrainant outrepassant son mandat au titre de la répartition des tâches n'a été relevé et par conséquent aucun problème n'a été soumis au FRD. Ceci illustre la difficulté pour la fonction régionale d'identifier ce type d'exemples et d'encourager les coparrainants et le secrétariat à l'échelle nationale à utiliser ce type d'approche.

L'EAR Afrique de l'est et Afrique Australe a investi énormément de ressources dans l'élaboration d'un ensemble d'approches destinées à soutenir la mise en œuvre de l'approche d'équipe conjointe au sein de la région, en identifiant les leçons de mise en place de l'approche et en s'assurant que les COP et les autres membres de la haute direction des Nations Unies au sein de la région soient informés de ces leçons. Cette approche de soutien de l'adaptation des approches mondiales est un exemple de bonne pratique.

Statut actuel de l'approche d'équipe conjointe

6.8 L'Encart n°2 illustre clairement que la transition vers une approche d'équipe conjointe passe par un changement significatif du mode de travail de tous les participants. En revanche, dans la mesure où le concept n'a été mis en place qu'en 2006, l'évaluation examine un processus qui a été mis en œuvre sur une période de trois ans et qui est toujours en cours ; les équipes conjointes n'ont en outre été établies efficacement dans l'ensemble des pays que fin 2008. Le Tableau n°10 ci-dessous en fait l'illustration à l'échelon mondial et le Tableau n°11 étudie l'avancement dans les 12 pays ayant fait l'objet d'une étude de cas.

Tableau n°10 : Avancement mondial de la mise en œuvre de l'approche d'équipe conjointe

Question de l'enquête	Réponse	Enquête 2006	Enquête 2007	Enquête 2008
-----------------------	---------	--------------	--------------	--------------

Un Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH a-t-il été mis en place ?	Oui	83	15 ⁴²	40 ⁴³
	Non	8	71	16
	Autre	Non posée	Non posée	24
Une Equipe conjointe des Nations Unies sur le sida a-t-elle été mise en place ?	Oui	66	70	77
	En cours	16	9	Non posée
	Non	9	7	5
Un Programme commun d'appui a-t-il été mis au point conformément au Document d'orientation du GNUM et approuvé par l'Equipe de pays des Nations Unies / le Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH ?	Oui	40	50	Non posée
	Non	49	35	Non posée

Source : Enquêtes du COP menées par le secrétariat

Tableau n°11 : Avancement de la mise en œuvre de l'approche d'équipe conjointe dans les 12 pays faisant l'objet d'une étude de cas à compter de mars 2009

	En place ?	
	Oui	Non
Existe-t-il un Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH ?	Iran, Pérou, Ukraine, Ethiopie, Indonésie, RDC,	Haïti, ⁴⁴ Inde, ⁴⁵ Kazakhstan, Swaziland, Vietnam, Côte d'Ivoire ⁴⁶
Une Equipe conjointe des Nations Unies sur le sida est-elle en place ?	Haïti, Inde, Iran, Kazakhstan, Pérou, Swaziland, Vietnam, Ukraine, Ethiopie, Indonésie, RDC, Côte d'Ivoire	
Le Programme commun des Nations Unies d'appui à la lutte contre le sida est-il achevé ?	Haïti, Inde, Iran, Kazakhstan, Pérou, Vietnam, Ukraine, Ethiopie	Swaziland, Indonésie, RDC, Côte d'Ivoire

Source : Données tirées des études de cas

Existe-t-il une preuve de collaboration efficace entre le personnel des institutions des Nations Unies à l'échelle nationale ?

6.9 Des équipes conjointes sont en place dans la plupart des pays mais il est trop tôt pour juger définitivement si elles feront une vraie différence dans les intentions de programmation.

⁴² Les données ont été vérifiées auprès du secrétariat qui pense que la diminution reflète la manière dont la question a été interprétée par les COP et indique la renonciation au rôle du GT, tel que souligné dans les Directives de 2006.

⁴³ A compter du mois de mars 2009, plus aucune équipe conjointe disposant d'un programme de développement des Nations Unies n'existait dans les pays suivants : *Bulgarie, Chili, Comores, le Salvador, Géorgie, Malaisie, Mali, Mauritanie, Pérou, Sénégal, Suriname, Trinité et Tobago, Turquie et Uruguay*. Les pays dans lesquels les équipes conjointes devraient s'installer en 2009 sont en italique.

⁴⁴ L'Equipe de Pays des Nations Unies a assumé le rôle en 2008

⁴⁵ L'Equipe de Pays des Nations Unies a assumé le rôle en 2008

⁴⁶ Au moment de la mission d'évaluation en Côte d'Ivoire (janvier 2009), une Equipe de pays des Nations Unies, un GT et une Equipe conjointe des Nations Unies travaillaient encore séparément. Cependant, le CR prévoyait de fusionner les fonctions de l'Equipe conjointe des Nations Unies, du Groupe Thématique des Nations Unies et de l'Equipe conjointe dans un nouveau Forum des partenaires pour le sida, auquel assisteraient tous les partenaires compétents.

Cela tient à deux raisons. La première est que, comme le démontrent les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas (voir le Tableau n°11), les équipes conjointes n'ont pas encore toutes mis au point et convenu d'un programme commun d'appui. Dans certains pays disposant de programmes communs d'appui, il ne s'agit que de compilations de travail existant.⁴⁷ La seconde raison, telle qu'illustrée par les programmes pilotes 'Unis dans l'action',⁴⁸ est que le processus de l'UNDAF est la principale opportunité de modification significative des intentions de programmation au sein des Nations Unies à l'échelle nationale, et la plupart des pays doivent encore mener à bien un nouveau processus de planification de l'UNDAF depuis qu'ils possèdent une équipe conjointe opérationnelle. Cette conclusion est largement similaire à celle de l'examen de l'expérience en Afrique mené en 2008,⁴⁹ selon laquelle :

« Les COP conviennent du fait qu'il est encore trop tôt pour déterminer si les résultats escomptés seront atteints. Mais la plupart estiment que de grands changements ont été opérés et qu'à présent, les choses fonctionnent différemment :

- *Les personnes travaillent bien mieux ensemble ; elles connaissent et comprennent à présent le rôle des autres et travaillent mieux ; et l'équipe est une réalité en tant que telle ;*
- *Les partenaires commencent à sentir une différence ; l'accès est simplifié, ce qui est très apprécié ;*
- *Les équipes commencent à s'unir dans l'action et il est possible d'améliorer les complémentarités et les synergies.*

6.10 Les réponses à l'enquête générale sur le web (voir le Tableau n°12) semblent largement indiquer que la majorité des personnes interrogées estiment qu'il y a de bonnes raisons de penser que les Nations Unies se tournent de plus en plus vers un travail d'équipe sur le VIH à l'échelle nationale. Cette tendance ne semble pas varier en fonction du contexte dans lequel les personnes interrogées évoluent, même si un tiers d'entre celles qui travaillent dans une ONG, une OC, un réseau de personnes vivant avec le VIH, un groupe de coordination ou un donateur bilatéral, ne sont pas de cet avis.

Tableau n°12 : Pourcentage de réponses à l'enquête générale estimant que les Nations Unies travaillent de plus en plus en équipe sur le VIH à l'échelle nationale

Contexte professionnel de la personne interrogée	Pourcentage de personnes interrogées				
	Tout à fait d'accord	D'accord	Pas d'accord	Pas du tout d'accord	Ne sait pas
Personnel du Secrétariat de l'ONUSIDA (n=186)	30 %	56 %	7 %	1 %	6 %
Personnel d'un Organisme coparrainant de l'ONUSIDA (n=91)	35 %	53 %	8 %	1 %	3 %
Autre personnel d'une	34 %	54 %	8 %	2 %	2 %

⁴⁷ Par exemple, dans le cas du Kazakhstan, il est précisé que « le plan de travail commun des activités des Nations Unies sur le VIH et le sida est un regroupement des plans des institutions individuelles. »

⁴⁸ Sur les huit pays pilotes, l'approche 'Unis dans l'action' n'a pu être mise en œuvre qu'au Rwanda en même temps que l'élaboration par les Nations Unies d'un nouvel UNDAF. L'expérience dans les autres pays montre qu'il est difficile d'apporter des changements importants au programme accepté dans l'UNDAF durant la phase de mise en œuvre. Par conséquent, ce n'est qu'au cours du développement de l'UNDAF suivant que des changements importants peuvent être apportés, car les intentions de programmation peuvent être ajustées plus librement, en accord avec le gouvernement et les Conseils directeurs des Institutions du Comité de direction.

⁴⁹ Godwin, P. (2008) Leçons tirées de l'établissement des Equipes Conjointes des Nations Unies disposant d'un Programme d'Appui sur le sida. Rapport préparé pour l'Equipe d'appui aux régions de l'ONUSIDA, pour l'Afrique de l'est et l'Afrique Australe. Janvier 2008. Section 5.2

Contexte professionnel de la personne interrogée	Pourcentage de personnes interrogées				
	Tout à fait d'accord	D'accord	Pas d'accord	Pas du tout d'accord	Ne sait pas
institution des Nations Unies (ex. CR) (n=59)					
Personnel du Gouvernement National (hors donateurs) (n=33)	42 %	45 %	6 %	3 %	3 %
ONG ou réseau/ organisme de coordination/ organisation à assise communautaire (n=112)	18 %	42 %	28 %	6 %	6 %
Organisation de coordination/ confessionnelle/ réseau (n=19)	16 %	53 %	5 %	0 %	26 %
Organisation/ réseau/ organisation de coordination de personnes vivant avec le VIH (n=26)	19 %	46 %	23 %	8 %	4 %
Organisation/ réseau/ organisation de coordination du secteur privé (n=17)	18 %	65 %	0 %	6 %	12 %
Personnel de donateurs bilatéraux (n=16)	31 %	31 %	31 %	0 %	6 %
Autre fonds, fondation ou programme international (ex. Fonds Mondial, IAVI, CHAI, FORD...) (n=22)	27 %	59 %	5 %	5 %	5 %
Institution universitaire/ de recherche (n=24)	17 %	58 %	13 %	0 %	13 %
TOTAL (n=605)	28 %	51 %	12 %	3 %	6 %

Source : Enquête d'évaluation générale

6.11 L'examen de tous les pays visités dans le cadre de cette évaluation indique que le personnel des institutions des Nations Unies travaille ensemble dans tous les pays, bien que ce soit dans des mesures largement différentes. Voici quelques exemples :

Haïti : Des progrès ont été réalisés par les institutions dans la planification commune et dans l'examen commun de l'avancement. Cela est démontré par l'existence du Programme commun d'appui des Nations Unies qui a été mis en place en 2008.

Inde : Le secrétariat et les coparrainants travaillent en équipe sur le VIH depuis 2002, date de création d'une Equipe virtuelle de points focaux sur le VIH provenant de tous les coparrainants, placée sous la coordination du bureau du Secrétariat de l'ONUSIDA dans le pays. Ce groupe a ensuite été appelé Equipe de Ressources Techniques. Les institutions procédaient également à une programmation commune avant la création de l'équipe conjointe. L'évaluation a conclu que l'ONUSIDA a bien progressé en Inde dans les domaines suivants : 1) intégration et programmation commune reflétant l'avantage comparatif des coparrainants, améliorant l'efficacité du Groupe thématique des Nations Unies et réunissant les dépenses planifiées de l'ensemble des coparrainants en matière de lutte contre le VIH ; 2) plaidoyer pour les engagements politiques et de ressources ; 3) soutien des procédures nationales d'évaluation et de suivi générant des données destinées à guider les ripostes nationales ; 4) accroissement de la vision stratégique de mise en œuvre des stratégies et politiques nationales et des rôles et synergies possibles entre les secteurs ; 5) soutien d'un forum de partenariat de l'ensemble des parties prenantes, dirigé par le gouvernement ; 6) hiérarchisation de la recherche sur le changement de

comportement et les facteurs contextuels, dont la sexospécificité, la stigmatisation et la pauvreté ; et 7) soutien des Examens communs dirigés par le Gouvernement indien.

Indonésie : Une Equipe conjointe des Nations Unies sur le sida composée de personnel technique (points focaux) s'est réunie régulièrement. L'équipe conjointe a permis une amélioration de la collaboration et une riposte plus cohérente de la part des Nations Unies, en instaurant par exemple le Plan d'action commun des Nations Unies, le développement conjoint de la proposition fructueuse pour la 8^{ème} session d'attribution de subventions du Fonds Mondial et la planification commune pour la Papouasie. La perspective du financement de l'IPF et du Fonds Mondial aurait favorisé une plus grande collaboration entre les institutions des Nations Unies. L'équipe conjointe a également amélioré la compétence du personnel des institutions des Nations Unies grâce à des formations et à la divulgation d'informations.

Iran : Le Programme commun des Nations Unies pour l'appui à la lutte contre le VIH et le sida est considéré comme le meilleur exemple de travail en commun des Nations Unies en Iran. Il a permis des améliorations marquées du niveau de planification et d'examen communs dans le cadre du programme commun d'appui, même si le financement et la mise en œuvre demeurent largement indépendants l'un de l'autre.

Région Pacifique : La coordination entre les Institutions des Nations Unies s'est améliorée et la collaboration entre les Nations Unies et le Secrétariat de la Communauté du Pacifique s'est également accrue. En 2006, par exemple, l'OMS, l'UNFPA et l'UNICEF ont accepté de travailler ensemble sur l'intégration de services de santé sexuelle et reproductive, et de lutte contre le VIH et les infections sexuellement transmissibles (IST) dans toute la région. Cette coopération a récemment été étendue pour englober le Secrétariat de la Communauté du Pacifique dans la formation à la lutte contre les IST.

Pérou : L'initiation commune des activités est évidente, comme par exemple dans le soutien du Médiateur National (UNFPA et PNUD), la formation des journalistes (PAM et UNICEF) et le traitement des conséquences du tremblement de terre de 2007. Grâce à la formulation du programme commun, le travail de l'équipe conjointe est devenu, au moins en théorie, plus stratégique.

Papouasie-Nouvelle-Guinée : Un autre coparrainant pense que la programmation commune transforme la manière dont les Nations Unies délivrent les programmes de lutte contre le VIH. Chaque année, étant donné que les institutions travaillent de manière plus collective et sous la direction de l'ONUSIDA, le gouvernement bénéficie d'exercices de déclaration et de planification communes.

Vietnam : Les entretiens avec les membres de l'équipe conjointe, les membres officiels de la direction générale du gouvernement et les partenaires du développement font apparaître que bon nombre des avantages énoncés dans les directives de l'ONUSIDA sur les équipes conjointes se sont concrétisés. Les participants notent une synergie dans la collaboration mutuelle, un effort pour éviter que les programmes ne se chevauchent et ne fassent double emploi ainsi qu'un bien meilleur partage des informations. Trois problèmes spécifiques soulignent ce changement. En premier lieu, la cohérence s'est améliorée entre la nature concentrée de l'épidémie et l'importance des populations les plus en danger (MARP). En second lieu, l'équipe conjointe a permis aux institutions d'adopter une position cohérente lorsqu'elles traitent avec le gouvernement, notamment lorsqu'elles répondent aux propositions de modification de la législation sur la drogue et la violence. Et en troisième lieu, la préparation collaborative du troisième rapport de l'UNGASS pour la période 2006-2007 démontre de quelle manière l'équipe a permis d'harmoniser l'appui des Nations Unies pour la riposte nationale.

Existe-t-il des preuves que l'approche de programme commun favorise le travail en commun des institutions des Nations Unies ?

6.12 Les réponses à l'enquête générale (voir le Tableau n°13) visant à déterminer s'il existe une preuve évidente que le travail en équipe a amélioré l'efficacité et l'efficacité de l'appui des Nations Unies dans la lutte contre le VIH, démontrent, outre le fait que la majorité des personnes interrogées sont d'accord, que le soutien de cette position était moins important que les preuves de travail d'équipe au sein des Nations Unies. Comme pour la question sur le travail d'équipe, un tiers des personnes interrogées qui travaillent dans une ONG, une OC, un réseau de personnes vivant avec le VIH, un groupe de coordination ou un donateur bilatéral, estime qu'il n'y a pas de raison de penser que le travail d'équipe a amélioré l'efficacité et l'efficacité de l'appui des Nations Unies dans la lutte contre le VIH. En outre, un tiers des personnes interrogées travaillant dans un institut de recherche ou universitaire est également de cet avis.

Tableau n°13 : Pourcentage de réponses à l'enquête générale estimant que le travail d'équipe a clairement amélioré l'efficacité et l'efficacité de l'appui des Nations Unies dans la lutte contre le VIH

Contexte professionnel de la personne interrogée	Pourcentage de personnes interrogées				
	Tout à fait d'accord	D'accord	Pas d'accord	Pas du tout d'accord	Ne sait pas
Personnel du Secrétariat de l'ONUSIDA (n=183)	26 %	50 %	11 %	1 %	12 %
Personnel d'un Organisme coparrainant de l'ONUSIDA (n=91)	29 %	47 %	13 %	1 %	10 %
Autre personnel d'une institution des Nations Unies (ex. CR) (n=66)	27 %	45 %	15 %	2 %	11 %
Personnel du Gouvernement National (hors donateurs) (n=33)	36 %	45 %	12 %	6 %	0 %
ONG ou réseau/ organisme de coordination/ organisation à assise communautaire (n=112)	14 %	44 %	24 %	10 %	8 %
Organisation de coordination/ confessionnelle/ réseau (n=19)	11 %	42 %	21 %	5 %	21 %
Organisation/ réseau/ organisation de coordination de personnes vivant avec le VIH (n=26)	19 %	62 %	15 %	4 %	0 %
Organisation/ réseau/ organisation de coordination du secteur privé (n=16)	19 %	31 %	19 %	0 %	31 %
Personnel d'in donateur bilatéral (n=16)	19 %	31 %	31 %	6 %	13 %
Autre fonds, fondation ou programme international (ex. Fonds Mondial, IAVI, CHAI, FORD...) (n=22)	23 %	36 %	27 %	5 %	9 %
Institution universitaire/ de recherche (n=24)	8 %	42 %	33 %	0 %	17 %
TOTAL (n=608)	23 %	46 %	17 %	3 %	11 %

Source : Enquête d'évaluation générale

6.14 Des preuves que l'approche d'équipe conjointe a eu un impact sur la manière dont les Institutions des Nations Unies travaillent ensemble ont été trouvées dans près de la moitié des pays visités. Voici quelques conclusions :

Ethiopie : Durant les 22 mois de fonctionnement de l'équipe conjointe, de grands progrès ont été relevés dans de nombreux domaines grâce à un travail de coopération.

Indonésie : Le programme de réforme des Nations Unies a grandement influencé le travail de l'ONUSIDA en Indonésie. Le CR en poste de 2001 à 2007 a poursuivi de manière active un programme de réforme des Nations Unies et mis en avant le développement d'une Equipe conjointe des Nations Unies sur le sida, la répartition des tâches et un Programme commun des Nations Unies sur le sida (UNJAP) en 2003, bien avant l'émission des directives de l'ONUSIDA pour la programmation commune. L'équipe conjointe a permis une amélioration de la collaboration et une riposte plus cohérente de la part des Nations Unies, en instaurant par exemple le Plan d'action commun des Nations Unies, le développement conjoint de la proposition fructueuse pour la 8^{ème} session d'attribution de subventions du Fonds Mondial et la planification commune pour la Papouasie. La perspective du financement de l'IPF et du Fonds Mondial aurait favorisé une plus grande collaboration entre les institutions des Nations Unies. L'équipe conjointe a également amélioré la compétence du personnel des institutions des Nations Unies grâce à des formations et à la divulgation d'informations.

Iran : Dans le cadre du système des Nations Unies, la création de l'Equipe conjointe des Nations Unies sur le sida est considérée comme fructueuse. Elle est extrêmement active et a mis en avant le partage accru des informations entre les institutions des Nations Unies et l'augmentation des activités communes, et en particulier la planification et l'examen communs. Le Programme commun des Nations Unies pour l'appui à la lutte contre le VIH et le sida est considéré comme le meilleur exemple de travail en commun des Nations Unies en Iran. Le personnel technique signale que le soutien et l'encouragement des responsables d'institutions est primordial s'il souhaite réussir son travail. Le CR et le président du groupe thématique sont particulièrement importants à cet égard.

Région Pacifique : Le COP a fait preuve d'une très grande efficacité dans la coordination du système des Nations Unies pour fonctionner comme un seul homme, dans son rôle de point de contact à l'intérieur et à l'extérieur du système des Nations Unies pour le Secrétariat de la Communauté du Pacifique et le Secrétariat du Forum des îles pacifiques, et dans la conduite du système des Nations Unies en vue de collaborer avec ces organisations régionales clés.

Pérou : Les coparrainants parviennent à travailler ensemble de manière très efficace, ce à quoi la création de l'équipe conjointe a largement contribué. Toutefois, il ressort clairement des entretiens que le leadership fort et charismatique d'un certain nombre d'individus y a également largement contribué (l'ancien COP notamment, mais aussi le CR et l'ancien Ministre de la Santé).

Ukraine : Au total, les coûts des opérations de l'équipe conjointe et du groupe thématique sont perçus comme justifiés en termes de valeur ajoutée puisqu'ils permettent un consensus sur des questions politiques clés, la solidarité des Nations Unies et le partage d'informations sur les plans. Les membres du groupe thématique et de l'équipe conjointe estiment que la collaboration opère malgré les accords institutionnels et les incitations qui ne cessent d'encourager la mobilisation des ressources et les activités des institutions individuelles. Le groupe thématique et l'équipe conjointe sont perçus comme efficaces notamment en raison de l'énergie, des compétences et de la volonté de collaborer des individus, et de l'expertise et de l'engagement du président du groupe thématique, de la Coordinatrice de l'ONUSIDA dans le pays (COP) et de son équipe.

Vietnam : Les entretiens avec les membres de l'équipe conjointe, les membres officiels de la direction générale du gouvernement et les partenaires du développement font apparaître que bon nombre des avantages énoncés dans les directives de l'ONUSIDA sur les équipes conjointes se sont concrétisés. Les participants ont remarqué une collaboration mutuelle, un effort pour éviter que les programmes ne se chevauchent et ne fassent double emploi ainsi qu'un bien meilleur partage des informations.

6.15 Les pays dans lesquels il n'y avait pas de solide raison de penser que l'approche d'équipe conjointe avait affecté la manière dont les institutions des Nations Unies travaillent ensemble sont les suivants :

Côte d'Ivoire : L'équipe conjointe a été créée en février 2007. Sept membres de l'équipe, provenant du BIT, de l'UNFPA, du PAM, du HCR, de l'UNICEF et du Secrétariat de l'ONUSIDA, ont participé à un atelier régional réservé au personnel des institutions des Nations Unies du Bénin, du Burkina Faso, de Côte d'Ivoire et du Gabon sur le renforcement du potentiel d'action des équipes conjointes. Bien qu'elle soit considérée comme une plateforme utile d'échange d'informations, l'équipe conjointe a eu un effet minimal sur la manière dont les institutions travaillent sur le terrain et sur la mise en œuvre de la répartition des tâches. Des points focaux sur le VIH sont désignés au sein des équipes par les responsables d'institutions mais ont tendance à hiérarchiser les responsabilités des institutions sur les responsabilités de l'équipe conjointe. D'ailleurs, ces dernières ne sont pas mentionnées dans les descriptions de postes ni dans les examens de performances. Les personnes interrogées à l'intérieur et à l'extérieur des Nations Unies ont remarqué que les mandats des institutions restent prioritaires et que la concurrence pour les ressources entre les institutions persiste.

République Démocratique du Congo : L'équipe conjointe a mis au point la composante VIH de l'UNDAF. C'est sur cette base que quelques projets impliquant différentes institutions ont été initiés. Le projet de programme commun d'appui reflète les mandats et l'expertise des institutions ainsi que leur implication, passée et présente, dans la lutte contre le VIH et, dans une certaine mesure, la répartition des tâches. Cependant le projet de programme consiste en des projets ciblés financés par des ressources mobilisées directement par les institutions individuelles et il n'existe pas encore de budget global. Les institutions mettent en œuvre des projets et des activités distincts liés aux accords conclus avec les parties prenantes nationales et d'autres partenaires, qui étaient en place avant l'établissement de l'équipe conjointe. L'équipe conjointe a donc eu un effet limité sur la manière dont les institutions individuelles fonctionnent. Les personnes interrogées à l'intérieur et à l'extérieur des Nations Unies ont remarqué que la concurrence des institutions pour les ressources peut outrepasser les mandats, rendant difficile la mise en œuvre efficace et coordonnée de la répartition des tâches.

Inde : Les coparrainants de l'ONUSIDA travaillaient en équipe sur le VIH bien avant la période couverte par cette évaluation. En 2002, il existait déjà une Equipe virtuelle, composée de points focaux sur le VIH provenant de l'ensemble des coparrainants et placée sous la coordination du bureau du Secrétariat de l'ONUSIDA dans le pays. Ce groupe a ensuite été appelé Equipe de Ressources Techniques. En 2006, en réponse aux directives du GNUD, les coparrainants ont créé l'Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida (JUNTA).⁵⁰

Kazakhstan : L'équipe conjointe a été confrontée au fait que certains coparrainants sont basés à Astana, la capitale du pays, tandis que d'autres se trouvent à Almaty. Cette

⁵⁰ En Inde, il est prouvé que les Nations Unies travaillent ensemble dans le domaine du VIH mais rien ne prouve solidement que l'approche de programme commun soit un élément moteur de ce processus.

situation réduit les chances d'interagir, bien que cette difficulté soit surmontée, dans une certaine mesure, par la participation de certains membres du personnel d'Astana aux réunions de l'équipe conjointe grâce à des liens vidéo. Quasiment toutes les personnes interrogées considèrent l'ONUSIDA comme le secrétariat. Bien que la mise en place de l'équipe conjointe et du programme commun d'appui avait pour objectif de changer ce point de vue, peu de choses semblent avoir évolué.

Pérou : Il n'est pas possible d'évaluer les progrès effectués en raison de la récente création officielle de l'équipe conjointe.

Swaziland : L'équipe conjointe, établie en mai 2006, est opérationnelle. Ses avantages possibles en termes de travail en commun (et le processus participatif de développement du projet de Programme commun des Nations Unies pour l'appui à la lutte contre le sida) sont largement reconnus par le secrétariat et les coparrainants.

6.16 Deux des pays pour lesquels il n'y a aucune raison de penser que l'équipe conjointe est un élément moteur du travail en commun (RDC et Côte d'Ivoire) sont des pays en situation de post conflit, où les Nations Unies sortent principalement d'un rôle humanitaire et de maintien de la paix. En Inde, les preuves laissent entendre que c'est la force de l'autorité homologue nationale, combinée à la réputation du COP, qui a permis aux Nations Unies d'évoluer vers un travail en commun plus important.

6.17 Dans les pays où l'approche d'équipe conjointe apparaît bel et bien comme un élément moteur de l'amélioration du travail en commun au sein des Nations Unies, le rôle de la réputation et du potentiel d'action du COP et du CR a sa part de responsabilité dans quatre cas sur huit (Ukraine, Iran, Pérou et Indonésie) et est considéré comme important par les évaluateurs dans quelques autres pays.

Dans les 12 pays, y a-t-il des raisons de penser que l'approche d'équipe conjointe ou la répartition des tâches a influencé les décisions de recrutement de personnel des institutions ?

6.18 La cartographie du potentiel d'action au sein de l'équipe conjointe a été effectuée dans quelques-uns des 12 pays mais les décisions relatives à l'embauche de personnel dédié au VIH et les compétences requises de ces employés, demeurent une prérogative institutionnelle. Rien ne prouve que les exercices de cartographie permettent de hiérarchiser les besoins en compétences au sein de l'équipe conjointe dans son ensemble ou les processus de recrutement. L'examen de 2007 sur la mise en œuvre des recommandations de la Cellule Mondiale de Réflexion⁵¹ et l'examen 2008 de l'expérience en Afrique ne prouvent rien non plus.

Quelles sont les raisons de penser que les avantages escomptés de l'approche d'équipe conjointe se sont concrétisés ?

6.19 Selon les directives émises en 2008, l'approche d'équipe conjointe offre six avantages. Le Tableau n°14 ci-dessous résume le stade d'avancement des 13 équipes conjointes (dans les 12 pays visités et l'étude de la Région Pacifique dans le cadre de cette évaluation) pour bénéficier de ces avantages :

⁵¹ Evaluation indépendante de l'avancement de la mise en œuvre des recommandations de la Cellule Mondiale de Réflexion pour soutenir les Ripostes nationales de lutte contre le sida, Kathy Attawell et Clare Dickinson, HLSP, 11 mai 2007.

Tableau n°14 : Preuve que les équipes conjointes offrent les avantages escomptés

Avantage	Résultats concrets à ce jour
<p>Travail en commun plus important pour la préparation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des activités liées au sida destinées à atteindre de manière efficace les objectifs du Millénaire pour le développement</p>	<p>Conclusion générale : Certains progrès dans les 13 équipes et objectifs peut-être atteints complètement.</p> <p>Le travail en commun des équipes a augmenté, en termes de partage des informations, dans les 12 pays ainsi qu'au sein de l'équipe Région Pacifique et en Papouasie-Nouvelle-Guinée.</p> <p>Les preuves de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des activités liées au VIH en tant qu'équipe sont cependant minces dans la plupart des pays.</p> <p>Les preuves de l'enquête 2008 du COP laissent entendre que ces avantages ont été retrouvés dans les pays suivants : Algérie, Cambodge, Egypte, Guyane, Kenya, Mozambique, Nigeria, Tanzanie, Trinité et Tobago, Uganda et Zambie.</p> <p>Les conclusions sont largement similaires à celles de l'Examen 2007 de mise en œuvre de la Cellule Mondiale de Réflexion et de l'Examen 2008 de l'expérience en Afrique.</p>
<p>Création d'un ensemble cohérent d'activités soutenues par les Nations Unies qui soutiendront de leur mieux la riposte nationale sur la base des avantages comparatifs des Nations Unies et des écarts identifiés dans le potentiel d'action national.</p>	<p>Conclusion générale : Avancement limité à ce jour qui dépendra du développement de programmes communs d'appui, c'est-à-dire du produit d'une approche de programmation commune. La cohérence a été améliorée dans une seule des 13 équipes.</p> <p>Certaines preuves indiquent que trois pays ont mis en commun l'initiation et la planification du travail et développé des programmes communs (avec la mise en commun d'un document de projet, de la procédure de suivi et d'évaluation, et des fonds). Des programmes communs d'appui de l'ONUSIDA ont été mis en place et approuvés dans huit des 12 pays (Haïti, Inde, Iran, Kazakhstan, Pérou, Vietnam, Ukraine, Ethiopie) et pour l'équipe Région Pacifique.</p> <p>Dans les huit pays disposant d'un programme commun d'appui, les programmes en questions sont une véritable compilation des activités et projets précédents des institutions individuelles et, dans sept cas, ne reflètent pas une approche de programmation commune. En Ukraine et pour l'équipe Région Pacifique, le programme commun d'appui peut s'être rapproché de l'objectif.</p> <p>Le secrétariat n'a pas été en mesure d'identifier d'autre pays l'ayant mis en place.</p> <p>La conclusion est largement similaire à celle de</p>

Avantage	Résultats concrets à ce jour
	l'Examen 2007 de la mise en œuvre de la Cellule Mondiale de Réflexion et de l'Examen 2008 de l'expérience en Afrique.
Point de contact pour harmoniser le soutien des parties prenantes nationales et externes	<p>Conclusion générale : Aucun avancement dans les 13 équipes conjointes.</p> <p>Dans les 12 pays, l'équipe conjointe n'a joué aucun rôle dans l'harmonisation de l'appui des parties prenantes nationales et externes. Le secrétariat n'a pas été en mesure d'identifier d'autre pays l'ayant mis en place.</p>
Pôle de connaissances informant l'Equipe de pays des Nations Unies et améliorant les compétences de tous les membres des institutions des Nations Unies en matière de VIH	<p>Conclusion générale : Avancement limité à ce jour ; élaboration d'une stratégie d'apprentissage dans l'une des 13 équipes.</p> <p>Il ressort clairement que la priorité des équipes conjointes dans les 12 pays a été donnée au partage des informations et à la formation au sein des équipes. En RDC, une stratégie d'apprentissage a été mise au point par le secrétariat, mais rien ne permet d'affirmer dans quelle mesure elle est mise en œuvre.</p> <p>Selon le secrétariat, il ressort de l'enquête 2008 du COP que les équipes du Belarus, du Burkina Faso, du Cambodge, de l'Egypte, du Ghana, du Mali, du Mozambique, du Nigeria, du Rwanda et de Trinité et Tobago ont élaboré des stratégies d'apprentissage des Nations Unies pour développer le potentiel d'action des Equipes de pays des Nations Unies. Cependant, rien ne prouve leur mise en œuvre.</p>
Reconnaissance des partenaires et point de contact dans le cadre de l'appui technique à la riposte nationale.	<p>Conclusion générale : Les équipes ne sont toujours pas considérées comme un point de contact pour les demandes d'appui technique, mais quatre équipes sur 13 bénéficient d'une meilleure coordination.</p> <p>Il y a de fortes raisons de penser que le gouvernement et d'autres partenaires ont contacté les institutions individuelles pour leur demander un appui technique, généralement de manière ponctuelle. Cependant, quatre des 13 équipes (Ukraine, Vietnam, Iran et Inde) ont opté pour un système offrant une riposte mieux coordonnée. Dans chaque cas, l'approche adoptée est différente. En Inde, la coordination est assurée de manière efficace par l'Organisation nationale de lutte contre le sida. Au Vietnam, l'équipe conjointe a repris tous les domaines thématiques dont elle a la charge et traite les problèmes les uns après les autres ; on retrouve parmi ces domaines les hommes ayant des rapports sexuels avec des hommes, les ressources humaines, le milieu carcéral (Ministère du Travail, des Invalides et des Affaires Sociales/ Ministère de la Sécurité publique) et l'élaboration d'un plan d'action permettant l'identification des besoins d'appui technique. En Iran, les parties prenantes du</p>

Avantage	Résultats concrets à ce jour
	<p>gouvernement sont très claires concernant leurs besoins d'appui technique et la mise en place du programme commun d'appui signifierait que la mise à disposition de l'appui technique est mieux coordonnée. En Ukraine, la mesure dans laquelle l'équipe conjointe ou le bureau du Secrétariat de l'ONUSIDA dans le pays fait office de point de contact est limitée mais l'appui technique est coordonné par des groupes de travail technique.</p> <p>Le secrétariat n'a pas été en mesure d'identifier d'autres pays l'ayant mis en place.</p> <p>Les conclusions sur l'avancement dans ce domaine viennent donc appuyer celles de l'Évaluation indépendante des recommandations de la Cellule Mondiale de Réflexion⁵², selon lesquelles « <i>Le Document d'orientation du GNUM spécifie que les Équipes conjointes des Nations Unies sur le sida constitueront un point de contact pour permettre aux parties prenantes nationales d'évaluer l'appui technique sur le VIH du système des Nations Unies. Cette évaluation n'a fait ressortir aucune preuve en ce sens. L'une des plus grandes faiblesses des processus de responsabilisation existants est l'accent mis sur les institutions des Nations Unies et les Équipes conjointes, devant surveiller leurs propres performances à l'échelle nationale. Il y a peu de chances que les gouvernements ou d'autres partenaires procèdent à l'examen externe des performances de l'Équipe conjointe et du Programme Commun. Le point de vue selon lequel les processus de responsabilisation sont trop axés en interne sur le système des Nations Unies, et prennent peu en compte la responsabilité des Équipes conjointes ou des Programmes de soutien de la riposte nationale envers les gouvernements partenaires, est partagé par de nombreux informateurs, notamment les coparrainants.</i> »</p>
<p>Actions externes et accrues de plaidoyer, ciblées aussi bien aux niveaux national qu'international, et axées sur la sensibilisation aux efforts de programmation commune, aux résultats et aux opportunités de soutien des programmes communs. Le suivi de la contribution des Nations Unies à la riposte nationale, la diffusion du plan de travail des Nations Unies ou encore</p>	<p>Conclusion générale : Avancement dans six équipes sur 13</p> <p>Dans six (Ethiopie, Ukraine, Vietnam, Inde, Pérou et Région Pacifique) des 13 équipes, des preuves de prise de position commune de plaidoyer au sein des Nations Unies ont été trouvées. En voici quelques exemples :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La position commune de plaidoyer des Nations Unies sur les aspects de la loi du Gouvernement vietnamien sur le VIH - Élaboration de stratégies de plaidoyer des Nations Unies au Vietnam et au Pérou

⁵² Évaluation indépendante de l'avancement de la mise en œuvre des recommandations de la Cellule Mondiale de Réflexion pour soutenir les Ripostes nationales de lutte contre le sida, Kathy Attawell et Clare Dickinson, HLSP, 11 mai 2007. Page 48.

Avantage	Résultats concrets à ce jour
l'élaboration de positions/ déclarations communes de défense des problèmes politiques, en sont quelques exemples.	<p>- Plaidoyer par l'équipe éthiopienne d'une plus grande priorité aux politiques de prévention</p> <p>- Reconnaissance par l'Organisation nationale de lutte contre le sida du rôle de défense continue de l'ONUSIDA pour maintenir l'appui à la lutte contre le VIH en termes de politiques et de ressources, parce que la revue à la baisse de la prévalence peut entraîner la réduction de l'engagement des dirigeants politiques en Inde.</p> <p>Rien ne permet d'affirmer que la mise en place d'équipes conjointes a permis d'accroître le niveau de sensibilisation des parties prenantes externes à la riposte générale des Nations Unies. De manière plus générale, la discussion sur les efforts globaux des Nations Unies dans ce domaine s'inscrit dans le cadre de discussions avec les parties prenantes externes du processus de l'UNDAF.</p>

6.20 En conclusion, il est prouvé que, dans les études de cas des pays, les avantages des équipes conjointes sont visibles dans quatre domaines, tandis que rien ne prouve leur réalisation dans les deux autres domaines. Des preuves d'avantages anticipés ont été décelées dans les domaines suivants :

- Travail en commun plus important pour la préparation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des activités liées au sida destinées à atteindre de manière efficace les objectifs du Millénaire pour le développement. Le travail en commun des équipes a augmenté, en termes de partage des informations, dans les 12 pays ainsi qu'au sein de l'équipe Région Pacifique et en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Les preuves de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des activités liées au VIH en tant qu'équipe sont cependant minces dans la plupart des pays.
- Actions externes et accrues de plaidoyer, ciblées aussi bien aux niveaux national qu'international, autour de positions/ déclarations communes de défense des problèmes politiques. Ces actions ont été relevées dans six des équipes.
- Ce n'est qu'en Ukraine que l'on a trouvé des preuves de l'élaboration d'un ensemble plus cohérent d'activités soutenues par les Nations Unies qui soutiendront de leur mieux la riposte nationale sur la base des avantages comparatifs des Nations Unies et des écarts identifiés dans le potentiel d'action national. Toutefois, comme cela a été souligné précédemment, il ressort de l'expérience des programmes pilotes 'Unis dans l'action' que ce changement est plus probable dans le cadre du processus de développement de l'UNDAF, et aucun des programmes communs d'appui ne semble avoir été élaboré dans le cadre d'un processus de l'UNDAF.
- Devenir un pôle de connaissances informant l'Equipe de pays des Nations Unies et améliorant les compétences de tous les membres des institutions des Nations Unies en matière de VIH. En RDC, le secrétariat a mis en place une stratégie d'apprentissage, mais rien ne permet d'en affirmer la mise en œuvre. En Haïti, un programme similaire à un pôle de connaissance pour le sida fonctionnait en 2006, mais n'existe plus depuis la création de l'équipe conjointe. Le secrétariat soutient qu'un travail plus généralisé existe dans ce domaine. Les preuves principales présentées sont tirées de l'enquête 2008 du COP, qui démontre que les équipes du Belarus, du Burkina Faso, du Cambodge, de

l'Égypte, du Ghana, du Mali, du Mozambique, du Nigeria, du Rwanda et de Trinité et Tobago ont élaboré des stratégies d'apprentissage des Nations Unies pour développer le potentiel d'action des Equipes de pays des Nations Unies.

6.21 Rien ne prouve de manière solide que les avantages anticipés aient été décelés au sein des équipes conjointes dans les deux domaines suivants (qui feront l'objet d'une discussion plus détaillée dans la section de la présente Annexe dédiée à la mise en œuvre de la répartition des tâches à l'échelle nationale) :

- Devenir un point de contact pour harmoniser le soutien des parties prenantes nationales et externes.
- Être reconnu des partenaires et devenir un point de contact dans le cadre de l'appui technique à la riposte nationale.

Difficultés de mise en œuvre de l'approche d'équipe conjointe

6.22 Les difficultés de mise en œuvre de l'approche d'équipe conjointe ont été soulignées dans de nombreuses sources, ainsi que par les 12 études de cas des pays menées dans le cadre de cette évaluation, dont :

- Les enquêtes du COP menées par le secrétariat en 2006, 2007 et 2008.
- Attawell, K. et Dickinson, C. (2007) Evaluation indépendante de l'avancement de la mise en œuvre des recommandations de la Cellule Mondiale de Réflexion pour soutenir les ripostes nationales au sida, HLSP, 11 mai 2007.
- Résumé des discussions en ligne du PNUD et de l'ONUSIDA sur les Equipes conjointes des Nations Unies sur le sida, novembre 2007.
- Godwin, P. (2008) Leçons tirées de l'établissement des Equipes Conjointes des Nations Unies disposant d'un Programme d'Appui sur le sida. Rapport préparé pour l'Equipe d'appui aux régions de l'ONUSIDA, pour l'Afrique de l'est et l'Afrique Australe. Janvier 2008.
- Chan-Kam, C. Sozi, C. de Knocke, H. et Walker, G (2008) Soutien sous régional et national de l'UNFPA aux ripostes nationales de lutte contre le VIH – Examen externe. UNFPA, 2008.

6.23 Cinq difficultés de mise en œuvre de l'approche d'équipe conjointe ressortent de toutes ces sources :

- Groupes thématiques des Nations Unies et équipes conjointes – maintien de rôles et responsabilités indépendants
- Besoin de leadership – il ne suffit pas de déplacer les choses
- Possibilité de conflits d'intérêt – le rôle du COP
- La Banque Mondiale – le coparrainant qui manque à l'échelle nationale ?
- Les répercussions de l'appui technique

Ces points sont étudiés ci-dessous.

Groupes thématiques des Nations Unies et équipes conjointes – maintien de rôles et responsabilités indépendants

6.24 Les Directives de 2006 supposent qu'il existera des groupes thématiques des Nations Unies et des équipes conjointes à l'échelle nationale et imposent un rôle clair et important au groupe thématique (voir Encart n°7). Dans son examen de l'expérience en Afrique de l'est et en Afrique Australe, P. Godwin (2008) conclut ce qui suit :

« La manière dont l'Équipe conjointe (ou le « groupe de base » en son nom) interagit avec les Equipes de pays des Nations Unies (ou le Groupe thématique (GT), s'il reste en place) est primordiale. Il s'agit de la chaîne fondamentale d'autorité et de prise de décision, et donc de responsabilité, pour l'Équipe conjointe et le Programme Commun. L'expérience émergente laisse entendre qu'il faut maintenir un bon équilibre entre conserver cette chaîne décisionnelle au niveau le plus simple (où le COP représente simplement l'équipe conjointe, directement ou par l'intermédiaire du « groupe de base » dans l'Equipe de pays des Nations Unies ou le GT (qui concentre la communication, la prise de décision et l'établissement des priorités opérationnelles entre les mains du COP)) et mettre en place une couche supplémentaire de coûts de 'gestion' et des opérations (peut-être au niveau des Adjoints des institutions) qui filtre et contrôle les prises de décision pour l'Equipe de pays des Nations Unies ou le GT, et assure une coordination interinstitution suffisante pour éviter l'isolement du Programme.⁵³ »

6.25 Pourtant le document de l'Évaluation indépendante de mise en œuvre de la Cellule Mondiale de Réflexion et les Leçons tirées de l'établissement des Equipes Conjointes des Nations Unies disposant d'un Programme d'Appui sur le sida identifient tous deux le manque de clarté du rôle du groupe thématique des Nations Unies et de l'équipe conjointe comme une difficulté de mise en œuvre. A cet égard, la discussion en ligne de 2007 arbitrée par le PNUD et l'ONUSIDA sur les Équipes conjointes et les Programmes communs a fait ressortir les difficultés suivantes dans ce domaine :

- Bien que les directives sur l'établissement d'équipes conjointes apportent des orientations claires, les objectifs de l'équipe conjointe semblent, dans certains cas, compris de différentes manières et perçus comme des rôles se chevauchant dans les pratiques du groupe thématique et de l'équipe conjointe. Un besoin supplémentaire d'élaboration et de clarification des rôles a été exprimé, notamment dans les cas où les nouvelles directives étaient considérées comme diminuant l'autorité d'un groupe thématique performant qui agissait en tant qu'organisme de coordination clé sur le sida. Dans certains cas, la valeur ajoutée du maintien de ces deux structures a été remise en question, car le personnel finissait par assister à des réunions différentes traitant des mêmes problèmes.
- Dans certains pays, la clarté des fonctions et des rôles respectifs du CR et du président du groupe thématique vis-à-vis de l'équipe conjointe était insuffisante. Le même constat ressort également des situations dans lesquelles le gouvernement avait évoqué la nécessité d'un point de contact dans le système des Nations Unies.
- Dans certains cas, les relations collégiales étaient perturbées par le passage d'un système dans lequel le personnel des institutions rend compte au groupe thématique, à un système où le personnel doit rendre compte au COP en sa qualité de Président de l'équipe conjointe.

⁵³ Godwin, P. (2008) Leçons tirées de l'établissement des Equipes Conjointes des Nations Unies disposant d'un Programme d'Appui sur le sida. Rapport préparé pour l'Equipe d'appui aux régions de l'ONUSIDA, en Afrique de l'est et en Afrique Australe. Janvier 2008. Page 21

6.26 Dans ce contexte, certaines preuves suggèrent une renonciation à la présence de groupes thématiques sur le sida. Par exemple, un Directeur de l'EAR de l'ONUSIDA a expliqué ce qui suit :

« Nous devons reconnaître que les groupes thématiques ne sont pas devenus des institutions efficaces dans le cadre des programmes communs des Nations Unies à l'échelle nationale. Le fonctionnement des GT dépendait toujours du président du groupe thématique et de la capacité de ce fonctionnaire à rassembler les institutions. En revanche, l'Equipe de pays des Nations Unies a l'avantage comparatif de bénéficier du leadership du CR avec des fonctions et des responsabilités clairement identifiées. Si ce dispositif peut être renforcé davantage, les Equipes de pays des Nations Unies peuvent efficacement remplacer les groupes thématiques dans la formulation et la mise en œuvre de programmes communs d'appui. La fonction de surveillance assumée par les équipes de directeurs régionaux sur le travail des Equipes de pays des Nations Unies et sur la présence du Directeur de l'EAR dans l'équipe de directeurs régionaux améliore grandement l'efficacité de ce rôle de surveillance des programmes communs à l'échelle nationale. »

6.27 L'examen du Second document d'orientation (2008) reconnaît également qu'il ne peut pas y avoir de groupe thématique, en expliquant que *« là où le groupe thématique sur le sida a été aboli, le Président de l'équipe conjointe assume son rôle de direction, les décisions étant approuvées par l'équipe nationale au travers d'un consensus. »* Les réponses aux Enquêtes du COP de 2006, 2007 et 2008 démontrent également un déclin du nombre de groupes thématiques et la mise en place d'une troisième catégorie différente, dans l'enquête de 2008 (voir Tableau n°24).

6.28 En outre, les résultats des études de cas vont dans le même sens que cette conclusion, avec, à travers les 12 pays, de faibles preuves de Groupes thématiques des Nations Unies sur le sida qui soient solides et efficaces, comme l'indiquent les exemples ci-dessous, à l'exception du Pérou et de l'Ukraine.

Pérou : La présence des institutions aux réunions a généralement été bonne, bien que certaines de ces institutions, telles que le PAM, y assistent de manière limitée et que la Banque Mondiale n'y assiste pas du tout. Pour leur part, le COP et le CR sont systématiquement présents. En revanche, un grand nombre de responsables d'institution ont clairement délégué le rôle de participation aux réunions des groupes thématiques aux points focaux de leurs institutions. L'OMS en est un exemple typique. Les fonctions ont clairement été séparées : le groupe thématique fixe les orientations et prend les décisions clés tandis que l'équipe conjointe les met en œuvre. D'autre part, bon nombre des institutions des Nations Unies se sont efficacement engagées sur la question du VIH.

Ukraine : L'Equipe de pays des Nations Unies a décidé de conserver le Groupe thématique sur le VIH, qui, selon de nombreuses personnes, serait le groupe thématique des Nations Unies le plus efficace en Ukraine. Cette efficacité serait en partie due au fait qu'il soit bien servi par l'intermédiaire du bureau du Secrétariat de l'ONUSIDA dans le pays et qu'il soit le plus vieux groupe en place. Son rôle vient compléter la fonction plus technique et spécialisée de l'équipe conjointe. Le mandat du groupe thématique a été révisé en 2007, pour mettre en valeur son rôle de direction dans le plaidoyer politique et dans la mise en place d'une 'voix unique' pour les Nations Unies sur le VIH. Grâce à cela, quelques déclarations de plaidoyer de haut niveau ont été faites sur la base d'un consensus solide des Nations Unies. La récente participation engagée du CR au Comité national et son engagement auprès du groupe thématique et du COP sont très intéressants. Suite à l'examen réalisé en milieu d'année 2008, l'UNDAF comprend à présent un nouveau Domaine d'assistance dans la lutte contre le VIH et le sida.

Haïti : En Haïti, le groupe thématique des Nations Unies sur le VIH a été établi fin 2005 en réponse à la lettre du Secrétaire général des Nations Unies établissant les Équipes conjointes sur le sida. Il était initialement présidé par l'UNICEF, puis par l'UNFPA et depuis début 2008 par l'OMS. Les membres du groupe thématique comprennent des institutions coparrainantes et non-coparrainantes. Le travail opérationnel est effectué par l'équipe conjointe qui se réunit tous les mois et regroupe les points focaux sur le VIH provenant de différentes institutions. Cependant, la charge de travail et le nombre important de réunions signifient que de nombreuses institutions ne sont pas en mesure de participer aussi régulièrement que ce qu'elles prétendent vouloir le faire. Début 2008, la décision a été prise de recommencer à traiter la question du VIH au cours des réunions de l'Équipe de pays des Nations Unies. Le groupe thématique ne se réunit donc plus. Depuis cette décision, le VIH a figuré trois fois à l'ordre du jour des réunions de l'Équipe de pays des Nations Unies, à la demande du COP. Les discussions de l'Équipe de pays des Nations Unies auraient été rendues difficiles par le manque de compréhension par certains responsables d'institution de l'objectif du programme commun d'appui et du travail entrepris par l'équipe conjointe. Les entretiens ont souligné certaines des difficultés que cela entraîne pour le fonctionnement de l'équipe conjointe, et en particulier à cause du manque de prise de décisions clés. Etant donné que le groupe thématique ne se réunit plus, l'équipe conjointe a perdu une grande partie de sa légitimité et de son statut. Comme l'un de ses membres l'a expliqué : « *il s'agit à présent d'un groupe opérationnel sans responsable.* »⁵⁴

Swaziland : L'équipe conjointe (JUTA) comprend une Équipe conjointe de direction (JMT) qui compte 16 membres. Il existe un Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH, mais celui-ci ne se réunit plus car l'équipe de pays des Nations Unies n'est pas encore parvenue à un consensus et n'a pris aucune décision quant à son maintien ou sa disparition. Les questions liées au VIH sont discutées au niveau des responsables d'institution lors des réunions de l'Équipe de pays des Nations Unies, auxquelles le COP participe. Les difficultés principales comprennent les coûts élevés des opérations de participation aux réunions de la JUTA, de la JMT et des groupes thématiques, ainsi que la redondance et le manque de clarté concernant les responsabilités et les rôles respectifs de ces organismes, du groupe thématique et de l'équipe de pays des Nations Unies. Le manque de position claire de la part de l'équipe de pays des Nations Unies au sujet du groupe thématique s'ajoute également à ces difficultés.⁵⁵

Inde : L'équipe conjointe (JUNTA) est devenue la plateforme permettant au personnel technique des Nations Unies de planifier et de coordonner la programmation commune des Nations Unies et aux responsables d'institutions des Nations Unies de continuer à se réunir comme s'ils constituaient le groupe thématique. Cependant, le groupe thématique n'était pas très efficace en matière de leadership, car les responsables d'institutions n'assistaient pas tous aux réunions de manière régulière, et a dû cesser de se réunir fin 2008. C'est donc l'équipe de pays des Nations Unies qui remplace le groupe thématique et traite à présent des questions relatives au VIH en fonction des besoins. En Inde, l'équipe de pays des Nations Unies compte néanmoins un très grand nombre de membres, qui ne sont pas tous intéressés par la lutte contre le VIH. En raison de la vacance des postes de CR et de COP depuis ce changement, l'équipe de pays des Nations Unies doit encore traiter de la riposte nationale au VIH et assumer la direction stratégique de la contribution commune des Nations Unies.⁵⁶

Kazakhstan : Au moment de l'établissement de l'équipe conjointe, il a été décidé de dissoudre le groupe thématique et de faire de l'équipe de pays des Nations Unies le lieu de discussion des

⁵⁴ M. Visser-Valfrey, R. Casagnol et H. Cardenas (2009) Mission en Haïti : Rapport synthétique. Rapport préparé pour la Seconde Évaluation Indépendante de l'ONUSIDA 2002-2008. Paragraphes 3.14 - 3.15

⁵⁵ K. Attawell, Ogunlayi, M. et A. Mndzebele - Mission en Swaziland : Rapport synthétique. Rapport préparé pour la Seconde Évaluation Indépendante de l'ONUSIDA 2002-2008. Paragraphes 3.19 et 4.7.

⁵⁶ P. Janssen, Zaveri, S. et Magar, V. - Mission en Inde : Rapport synthétique. Rapport préparé pour la Seconde Évaluation Indépendante de l'ONUSIDA 2002-2008. Paragraphe 3.16

responsables d'institutions sur les questions liées au VIH. En règle générale, les personnes interrogées pensent que ce fonctionnement est approprié.⁵⁷

Besoin de leadership

6.29 Le Second document d'orientation (2008) est tout à fait explicite concernant la centralité du leadership dans le cas où des équipes conjointes et des programmes communs durables et efficaces devraient être établis. La centralité du leadership est également signalée dans tous les examens des équipes conjointes. En effet, les conclusions de la discussion en ligne de 2007 arbitrée par le PNUD et l'ONUSIDA sont les suivantes :

« Le facteur dominant de réussite des équipes conjointes et des programmes communs identifié est le leadership du CR et du Président/Vice-président du groupe thématique, ainsi que l'engagement des représentants nationaux de l'équipe de pays des Nations Unies et des institutions. Les présidents du groupe thématique et les COP contribuaient en outre à identifier les priorités et rôles principaux pour le programme commun, et étaient essentiels pour aider les coparrainants à parvenir à un consensus susceptible d'être présenté aux homologues nationaux. Les membres de l'équipe conjointe ne satisfont pas toujours les engagements clés des présidents de groupe thématique :

- *Un groupe thématique actif et solide soutiendra l'établissement et le bon fonctionnement d'une Équipe conjointe des Nations Unies sur le SIDA à part entière, d'un programme commun d'appui amélioré et d'une collaboration efficace entre les partenaires des Nations Unies grâce à une répartition des tâches clairement articulée autour du système des Nations Unies.*
- *L'engagement de la haute direction est crucial pour soutenir la résolution des problèmes de mise en œuvre de programmes communs d'appui.*
- *L'engagement du gouvernement est tout aussi essentiel dans le processus car il incite les partenaires de l'équipe de pays des Nations Unies à se sentir responsables du processus et à se l'approprier.*
- *La répartition des tâches doit être adaptée au contexte du pays ou 'domestiquée' en reflétant les différences de présence et de ressources des institutions des Nations Unies.*
- *Le manque de ressources constitue un obstacle à la mise en œuvre de programmes communs d'appui ; cependant la mutualisation des ressources peut être un gage d'amélioration du processus.*
- *Un responsable d'institution de haut niveau doit être directement impliqué dans le processus en présidant le groupe thématique ; cela permettra de hiérarchiser et de s'approprier les tâches au sein du programme commun d'appui.*

6.30 En revanche, le Tableau n°15, qui résume la notation de la participation globale des responsables d'institutions des Nations Unies au Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH ces trois derniers mois, dans le cadre des Enquêtes du COP entre 2006 et 2008 (ce qui peut être considéré comme un indicateur indirect d'engagement et de leadership par ce groupe), laisse entendre peu de changement au cours des trois dernières années, bien que le nombre de COP n'ayant pas répondu à cette question ait effectivement augmenté, passant de 7 à 18 sur trois ans.

⁵⁷ R. Drew, Sarang, A et Osipov, K. - Mission en Inde : Rapport synthétique. Rapport préparé pour la Seconde Évaluation Indépendante de l'ONUSIDA 2002-2008. Paragraphe 3.19

Tableau n°15 : Notation de la participation des responsables d'institutions des Nations Unies au Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH dans le cadre des Enquêtes du COP de 2006 à 2008

Notation COP	Pourcentage de notation COP de la participation globale des Responsables d'institutions des Nations Unies au Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH ces trois derniers mois		
	Enquête 2006	Enquête 2007	Enquête 2008
Peu satisfaisante	11 %	9 %	8 %
Moyenne	23 %	29 %	27 %
Bonne	52 %	49 %	56 %
Excellente	14 %	13 %	9 %
Nombre de réponses	84	70	64
Aucune réponse	7	16	18

Source : Enquêtes du COP menées par le Secrétariat

6.31 Cependant les conclusions des études de cas des pays suggèrent que le leadership est, dans certains cas, problématique au niveau des équipes de pays des Nations Unies :

Pérou : La plupart des institutions des Nations Unies au Pérou considèrent le VIH comme une question importante. Le leadership des anciens COP et CR jouait un rôle important dans ce domaine. Les entretiens avec les institutions des Nations Unies et les parties prenantes externes ont souligné l'importance de faire appel à de fortes personnalités dédiées pour soutenir la réussite de l'ONUSIDA au Pérou à ce jour.

Ukraine : La récente participation engagée du CR au Comité national et son engagement auprès du groupe thématique et du COP sont très intéressants.

Inde : Il demeure difficile d'accroître le leadership et l'appropriation de l'appui à la riposte nationale de l'équipe de pays des Nations Unies.

Haïti : L'efficacité du programme commun d'appui est réduite par un engagement insuffisant au niveau de la haute direction des institutions des Nations Unies concernant l'approche d'équipe conjointe. En conséquence, certains dispositifs et structures de soutien du fonctionnement du programme commun d'appui ne sont pas en place ou ne fonctionnent pas correctement. L'absence de facto de groupe thématique constitue un fossé important, car il devrait fournir des orientations stratégiques pour la riposte des Nations Unies et légitimer le travail effectué par l'équipe conjointe.

Iran : En principe, le groupe thématique fonctionne toujours au niveau des responsables d'institutions. Cependant, certaines préoccupations surgissent concernant le nombre de groupes thématiques différents et les demandes qu'ils adressent aux responsables d'institutions.⁵⁸

Kazakhstan : On s'inquiète du fait que, en raison de la faible prévalence du VIH au Kazakhstan, les questions liées au VIH et au sida ne soient pas considérées comme prioritaires par l'équipe de pays des Nations Unies et soient rarement inscrites à l'ordre du jour.

6.32 La tendance apparente à intégrer le travail du groupe thématique dans les réunions de l'équipe de pays des Nations Unies est très préoccupante. Elle semble due à la réduction de moitié du nombre de groupes thématiques, signalée entre l'Enquête du COP de 2006 et celle de 2008, qui a entraîné la minimisation du VIH, devenant un sujet parmi tant d'autres à l'ordre du jour surchargé de l'équipe de pays des Nations Unies. En outre, l'équipe conjointe ne dispose plus de responsable et les responsables d'institution n'endossent pas leur rôle clé de plaidoyer des positions communes des Nations Unies au niveau de la haute direction des donateurs et du gouvernement.

⁵⁸ Veuillez noter que l'Iran présente un cas intéressant d'équipe conjointe particulièrement active et dispose d'un programme commun d'appui caractérisé par une planification commune et un examen commun. Il existe des preuves solides de contribution importante des Nations Unies, bien que personne ne dispose du leadership de haut niveau attendu au sein de l'équipe de pays des Nations Unies.

Possibilité de conflits d'intérêt – le rôle du COP

6.33 Les rôles du COP sont décrits dans les premières Directives (2006) (voir l'Encart n°2). En règle générale, on observe que les points (iii) et (v) impliquent un niveau d'autorité et une influence dont le COP ne dispose pas. Dans un programme commun, auquel un grand nombre d'institutions contribuent, seuls les responsables d'institution ont le pouvoir de mener à bien ces fonctions. Tout aussi important, les rôles n'abordent pas la tension centrale existant entre les fonctions de responsable et de président de l'équipe conjointe, ni le fait que ces fonctions impliquent la possible entrée en concurrence avec les autres institutions pour le financement, notamment dans la mesure où le secrétariat est l'institution chef de file dans certains domaines spécifiques de la répartition des tâches. Il est important de faire remarquer que bien que cette question ne soit abordée dans aucun document et ne soit pas soulignée dans les études de cas des pays, elle demeure un thème commun soulevé en interne.

Encart n°4 : Opinion sur le secrétariat

Les responsables d'institution et les CR s'accordent à dire que le Secrétariat de l'ONUSIDA est devenu une institution *de facto* et ne fonctionne pas comme un secrétariat vis-à-vis des coparrainants ; il est donc nécessaire d'étudier les répercussions de cette déviation pour le rôle et les priorités de l'ONUSIDA. Autre préoccupation, le manque de cadre de responsabilité clair et, notamment le fait que le COP soit responsable auprès de l'EAR mais n'entretienne aucune relation de rattachement au CR et n'ait aucune responsabilité envers les coparrainants à l'échelle nationale. Ces points deviennent problématiques si les relations de travail entre le CR et le COP ne sont pas bonnes, comme ce fut le cas avec les précédents CR et COP d'un pays visité.

La Banque Mondiale – le coparrainant qui manque à l'échelle nationale ?

6.34 La Banque Mondiale est la seule organisation coparrainante qui contribue au Fond de l'ONUSIDA et qui soit un coparrainant actif à l'échelon mondial. Pourtant, lorsque P. Godwin (2008)⁵⁹ évoque la participation de la Banque Mondiale aux équipes conjointes en Afrique de l'est et en Afrique Australe, les conclusions sont les suivantes : « *Un problème particulier surgit concernant la Banque Mondiale. Il s'agit d'un organisme coparrainant de l'ONUSIDA, et la plupart des équipes conjointes déclarent intégrer la Banque Mondiale.* » Le récent Examen stratégique de l'EAR Afrique de l'est et Afrique Australe (Godwin, 2007) fait néanmoins remarquer ceci :

« La relation entre la Banque Mondiale et les Nations Unies est complexe et dépend plus du bon vouloir que d'un statut, d'une structure ou d'une prescription formelle. La relation entre la Banque et les Nations Unies n'est pas la même en fonction de la portée et de l'échelle de leurs opérations, de la nature de leurs relations avec les gouvernements, et de la qualité et de la quantité de leurs ressources. Cela s'applique tout particulièrement à l'ONUSIDA et à la Banque et la création des équipes conjointes et des programmes communs (dans lesquels le rôle de la Banque est à la fois incertain et problématique) en tient compte. Pourtant la Banque est officiellement une organisation coparrainante de l'ONUSIDA ; elle bénéficie d'une grande expérience, dispose de ressources pour soutenir les ripostes nationales (aussi bien grâce à des subventions ou des prêts officiels que par l'intermédiaire de soutien et de dialogue politiques et techniques) et tire parti d'une crédibilité et d'un poids

⁵⁹ Godwin, P. } (2008) Leçons tirées de l'établissement des Equipes Conjointes des Nations Unies disposant d'un Programme d'Appui sur le sida. Rapport préparé pour l'équipe d'appui aux régions de l'ONUSIDA, Afrique de l'est et l'Afrique Australe. Janvier 2008.

inestimables. En outre, pour différentes raisons, la Banque est à l'heure actuelle à la tête d'une grande partie de la riposte au VIH et de la réévaluation technique et stratégique en cours dans la région. Au titre de la répartition mondiale des tâches, la Banque est notamment responsable de l'appui à la planification stratégique nationale, à l'estimation des coûts, à la gestion financière, aux ressources humaines, au potentiel d'action et à l'infrastructure... »

6.35 Le manque de clarté et les problèmes sont perceptibles à l'échelle nationale. La 'relation inégale' entre la Banque et le système des Nations Unies se traduit dans la participation équivoque du personnel de la Banque aux réunions et activités de l'équipe conjointe et dans la grande difficulté à trouver des moyens d'inclure la Banque dans les programmes communs d'appui. Pour éviter d'offrir ses ressources, le personnel de la Banque se justifie souvent en déclarant « *Oh, il ne s'agit pas vraiment de NOTRE argent mais de celui du gouvernement* » et lorsqu'aucune subvention ou crédit n'a été octroyé par la Banque : « *Nous n'agissons pas pour le sida en ce moment.* » Cela soulève néanmoins une question importante concernant la manière dont le personnel de la Banque voit son travail : si leur seule fonction est de gérer et de soutenir le gouvernement dans la mise en œuvre d'un crédit, peut-être les employés ont-ils raison de se voir, comme de nombreux employés des institutions des Nations Unies, comme de simples administrateurs qui ne contribuent donc pas énormément à l'équipe conjointe ni au programme commun d'appui. En revanche, s'ils pensent avoir un véritable rôle d'appui technique à jouer, ils doivent s'engager pour déterminer de quelle manière collecter ces ressources (y compris la crédibilité et le 'poids' de la Banque). Les résultats des études de cas des pays viennent confirmer cette conclusion, comme le démontre le Tableau n°16 ci-dessous.

Tableau n°16 : Etendue de l'implication de la Banque Mondiale dans les équipes conjointes

Pays	Membre officiel de l'équipe conjointe ?	Membre actif de l'équipe conjointe ?
Côte d'Ivoire	✓	✓
République Démocratique du Congo	✓	X
Ethiopie	✓	X
Haïti	✓	X
Inde	✓	X
Indonésie	✓	X
Iran	X	n/a
Kazakhstan	✓	X
Pérou	✓	X
Swaziland	X	n/a
Ukraine	✓	X
Vietnam	✓	X ⁶⁰

Source : Cadres d'évaluation des études de cas

Les répercussions de l'appui technique

6.36 Aucun élément n'indique le nombre total de pays bénéficiant d'un plan d'appui technique national, mais aucun des 12 pays ayant fait l'objet d'une étude de cas n'avait mis de tels plans en place début 2009. Les problèmes de mise en place du concept de plan d'appui technique ont été

⁶⁰ Selon nos sources, la Banque Mondiale envisagerait de reprendre part au travail de l'Equipe conjointe au Vietnam.

étudiés dans un récent examen de l'expérience dans la région africaine. Les conclusions sont les suivantes⁶¹ :

« Ce domaine reste préoccupant et confus : à part déclarer qu'il est requis, les différents documents d'orientation n'ont pas clarifié ce dont il s'agit ; même l'EAR Afrique de l'est et Afrique Australe semble lutter en ce sens ! Les équipes conjointes elles-mêmes font très souvent la confusion entre leurs plans de travail annuels, qui se composent essentiellement d'un appui technique, et un plan d'appui technique. Le travail a commencé dans l'EAR Afrique de l'est et Afrique Australe pour analyser les différentes sortes d'appui technique et la manière dont elles sont fournies, dans l'espoir que cela contribuera à clarifier ce que pourrait être un plan d'appui technique. »

7 L'impact de la répartition des tâches à l'échelle nationale

7.1 Cette section examine l'impact de la répartition des tâches en tant que mécanisme d'amélioration de la coordination et de la cohérence dans le cadre de l'appui des Nations Unies pour traiter l'épidémie à l'échelle nationale. La répartition des tâches reflète une recommandation de la Cellule Mondiale de Réflexion qui visait à résoudre les problèmes suivants, identifiés à l'échelle nationale :

- Aucune structure existante ne permet d'assurer la mise en place à l'échelle nationale d'une répartition des tâches entre les institutions multilatérales. Les structures de gouvernance de l'ONUSIDA ne répondent pas aux besoins immédiats des pays requis pour mettre en œuvre une répartition des tâches plus cohérente, et le Secrétariat de l'ONUSIDA n'avait pas le pouvoir de tenir les institutions individuelles pour responsables de l'obtention de résultats dans leurs domaines principaux.
- Malgré les efforts entrepris par le passé, la répartition des tâches entre les coparrainants n'était pas totalement claire. La confusion à l'échelle mondiale est également perceptible à l'échelle nationale, car ni les pays, ni les institutions des Nations Unies ne savent clairement qui doit être le premier à agir sur quelles activités, diminuant ainsi les possibilités de tenir qui que ce soit pour responsable. Par exemple, un pays cherchant un appui technique pour l'éducation préventive des jeunes peut finir par s'adresser à quatre coparrainants. Seule une poignée de pays bénéficie d'une véritable programmation commune. Les partenaires nationaux avaient donc tendance à impliquer les coparrainants séparément au lieu de trouver un point d'accès commun à la gamme complète de services liés au VIH disponibles grâce au système des Nations Unies.

7.2 Le document de 2005 sur la répartition des tâches explique le nouveau système permettant de résoudre cette question à l'échelle nationale (voir également le paragraphe 7.4 concernant le concept d'« Organisation chef de file »).

« Le concept d'Organisation chef de file est essentiel à la mise en œuvre de la répartition des tâches. L'Organisation chef de file (qui est soit un coparrainant, soit le secrétariat) fait office de point de contact unique pour le gouvernement et les autres parties prenantes nationales compétentes nécessitant un soutien dans un domaine particulier d'appui technique de l'ONUSIDA. L'Organisation chef de file est essentiellement responsable de la coordination de la fourniture et/ou de la facilitation de cet appui

⁶¹ Godwin, P. (2008) Leçons tirées de l'établissement des Equipes Conjointes des Nations Unies disposant d'un Programme d'Appui sur le sida. Rapport préparé pour l'équipe d'appui aux régions de l'ONUSIDA, Afrique de l'est et l'Afrique Australe. Janvier 2008. Page 4

technique, tel qu'identifié dans la matrice de répartition des tâches en matière d'appui technique ci-dessus. Les Partenaires principaux dans la matrice sont les autres membres de la famille de l'ONUSIDA offrant un appui technique dans le domaine en question.

7.3 La répartition des tâches convenue à l'échelon mondial a été adaptée à deux régions (Région Asie Pacifique et Amérique latine), même si aucun élément des études de cas des pays n'indique de quelle manière elle a affecté la mise en œuvre de la répartition des tâches à l'échelle nationale. Les réponses (voir Tableau n°17) à l'enquête 2008 du COP laissent entendre que la mise en œuvre de la répartition des tâches a solidement progressé à l'échelle nationale, avec près de 90 % des COP déclarant que la plupart ou l'ensemble des institutions l'acceptent et 80 % des COP indiquant que les membres de l'équipe conjointe ont été désignés pour couvrir des domaines d'appui technique spécifiques conformément à la Répartition des tâches en matière d'appui technique de l'ONUSIDA.

Tableau n°17 : Réponses du COP pour déterminer si la répartition des tâches est acceptée par l'ensemble des institutions

Questions	Réponses possibles	% de réponses à l'enquête 2008 du COP
Les membres de l'équipe conjointe ont-ils été désignés pour couvrir des domaines d'appui technique spécifiques conformément à la Répartition des tâches en matière d'appui technique de l'ONUSIDA ? (n=82)	Oui	82 %
	Non	9 %
	Aucune réponse	9 %
La répartition des tâches est-elle acceptée par l'ensemble des institutions ? (n=82)	Toujours	20 %
	La plupart du temps	67 %
	Rarement	4 %
	Aucune réponse	9 %

Source : Enquêtes du COP menées par le secrétariat

7.4 Les éléments indiquant la mesure dans laquelle les sièges et les fonctions régionales des coparrainants individuels ont renforcé le message et leurs engagements grâce à leurs propres systèmes de communication interne sont mitigés. L'UNICEF, l'UNFPA et l'UNODC semblent être les coparrainants les plus consciencieux à cet égard. En outre, les systèmes de déclaration des coparrainants n'ont pas pour objet de déterminer si les équipes basées dans les pays respectent la répartition des tâches et si les points focaux/coordonateurs mondiaux ont eu du mal à gérer ce problème.

Encart n°5 : Opinion d'un directeur d'EAR

À l'échelon des pays, l'image est hétérogène. De façon générale, les coparrainants travaillent conformément aux principes de répartition des tâches mais, en cas de départ, il n'existe aucun mécanisme pour réparer le tort. L'institution chef de file concernée n'est, elle-même, pas consciente de la digression et quand bien même elle le serait, elle n'utilise pas les dispositifs de résolution des conflits mis à sa disposition. L'identification et la résolution des conflits n'ont pas encore été perfectionnés et c'est aux coparrainants et au secrétariat d'en endosser la responsabilité. Les COP doivent, eux aussi, se montrer plus vigilants à cet égard.

Les systèmes et structures proposés dans le cadre de l'approche d'institution chef de file ont-ils été mis en place ?

7.5 Le document de répartition des tâches propose un ensemble complexe de systèmes et de structures conçus pour mettre en place l'approche d'institution chef de file. En voici une liste :

- L'Organisation chef de file (qui est soit un coparrainant, soit le secrétariat) fait office de point de contact unique pour le gouvernement et les autres parties prenantes nationales compétentes nécessitant un soutien dans un domaine particulier d'appui technique de l'ONUSIDA.
- L'Organisation chef de file est essentiellement responsable de la coordination de la fourniture et/ou de la facilitation de cet appui technique, tel qu'identifié dans la matrice de répartition des tâches en matière d'appui technique.
- A réception de la demande d'appui technique, l'Organisation chef de file informe le Président du Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH et le COP, et consulte rapidement les Partenaires principaux concernés pour déterminer le financement et le(s) prestataire(s) d'appui optimums.
- L'Organisation chef de file agit en tant qu'agent de liaison entre l'ONUSIDA et les autres prestataires d'appui technique dans sa région, ainsi qu'entre les différents groupes thématiques des Nations Unies.
- L'Organisation chef de file est essentiellement tenue de s'assurer que les parties prenantes nationales reçoivent un appui technique de grande qualité dans sa région, que ce soit au travers de services rendus par l'ONUSIDA ou facilités par l'intermédiaire d'un prestataire extérieur.
- Les procédures mises au point par les Dispositifs d'appui technique de l'ONUSIDA sont utilisés pour garantir la qualité de l'identification, de la sélection, de la gestion et de l'examen de l'appui technique fourni.
- Le prestataire de l'appui technique est tenu de rendre compte de ses activités à l'Organisation chef de file, en respectant un format normalisé, en temps opportun.
- L'Organisation chef de file est responsable de : (a) la collecte de données sur les demandes d'appui technique et sur l'appui technique apporté par lui et/ou facilité par ses Partenaires principaux et de (b) la présentation de rapports récapitulatifs réguliers des résultats au Président du groupe thématique des Nations Unies sur le VIH et au COP.

7.6 Rien ne permet d'affirmer que l'une des équipes conjointes de l'un des 12 pays ayant fait l'objet de l'étude de cas ait adopté cette approche ou des aspects importants de celle-ci. Aucune des équipes conjointes ne semble non plus prévoir de mettre en œuvre une approche de ce type.

Encart n°6 : Les difficultés de mise en œuvre du concept d'institution chef de file – Expérience d'un pays

En règle générale, il semble que la plupart des 'institutions' actives (le Secrétariat de l'ONUSIDA, l'UNICEF et l'UNFPA) mènent encore leurs propres activités, alors que celles-ci sont de plus en plus intégrées dans le programme commun d'appui global. Cependant, la définition d'une institution chef de file n'est pas toujours bien comprise. Cela signifie-t-il que l'institution en question est le seul acteur ? Les personnes interrogées pensent que non, même si les institutions ont parfois agi comme si c'était le cas. Cela signifie-t-il que l'institution en question est l'acteur principal des Nations Unies ? La réponse semble être oui. En effet, lorsqu'une institution manque de potentiel d'action pour mettre en œuvre des activités, la responsabilité principale est attribuée

à une autre institution. L'institution coordonne-t-elle les actions des autres institutions et organismes ? Le CR a déclaré favoriser une approche de groupe permettant l'existence d'une institution chef de file mais aussi la contribution d'autres institutions. C'est ainsi que la répartition des tâches est structurée. Cependant, il est difficile pour l'institution chef de file de jouer ce rôle de coordination ; par exemple, elle ne dispose d'aucun pouvoir pour demander un rapport à une autre institution. En outre, s'assurer que l'institution chef de file soit le premier interlocuteur pour les partenaires nationaux sur une question particulière n'a pas été facile. Par exemple, bien que l'UNFPA soit l'institution chef de file des Nations Unies pour le travail avec les professionnels du sexe, ses homologues nationaux font encore appel à d'autres institutions des Nations Unies pour leur demander leur soutien dans ce domaine.

7.7 L'amélioration de la coordination de l'appui technique ne fait aucun doute dans au moins cinq des pays ayant fait l'objet d'une étude de cas (Ukraine, Inde, Iran, Haïti et Vietnam). Néanmoins, comme l'illustrent les preuves présentées ci-dessous, elle ne semble pas résulter de la mise en place de la répartition des tâches :

Ukraine : En raison de contacts établis réguliers et de réunions fréquentes de l'équipe conjointe et du groupe thématique, l'appui technique dispensé par les institutions des Nations Unies est essentiellement coordonné et suit la répartition des tâches lorsque le potentiel d'action le permet. Cependant, la coordination n'a pas toujours été facile avec les autres partenaires, et tout particulièrement avec la CE. De nombreuses demandes fragmentées ont été émises et ni le CNS ni le Secrétariat de l'ONUSIDA ne disposent d'un aperçu de la mise à disposition d'appui technique ou des demandes liées au VIH en la matière.

Inde : Le Gouvernement indien ne considère pas la réforme des Nations Unies comme une priorité, principalement parce que les Nations Unies ne contribuent pas beaucoup au développement national en termes de ressources. Il préfère en outre voir les institutions des Nations Unies travailler avec leurs homologues du ministère. Le PNLS III (stratégie nationale) identifie clairement les domaines d'appui technique et attend des donateurs (multilatéraux et bilatéraux) et des fondations qu'ils soutiennent le plan national. Une vaste consultation au cours de la conception du PNLS III devait permettre de déterminer les domaines d'appui correspondant aux ressources et capacités des donateurs. Les plans de l'équipe conjointe formulés depuis le PNLS III (2007, 2008 et 2009) sont des efforts *communs* des institutions des Nations Unies pour identifier les écarts du plan PNLS III en termes d'assistance technique, avec l'avantage comparatif que chaque institution des Nations Unies élabore, sur la base de la répartition des tâches, un plan d'assistance technique. La Direction Générale de l'Organisation nationale de lutte contre le sida approuve chaque année le Plan d'équipe conjointe et a assisté au repli de la planification de l'équipe conjointe. Les plans de l'équipe conjointe étaient généralement d'ordre stratégique (avec peu d'activités de mise en œuvre directe). Cependant, il est possible d'améliorer la cohésion dans la planification commune stratégique pour la lutte contre le VIH au lieu de se contenter d'une planification verticale des institutions sur la base de leur mandat.

Iran : L'amélioration de la coordination de l'approche visant à fournir un appui technique, ne fait aucun doute. L'une des personnes interrogées a expliqué que les Nations Unies ne sont plus considérées comme un 'supermarché', où les personnes parcourraient les offres et sélectionnaient ce qu'elles souhaitaient. L'un des membres d'une institution des Nations Unies (l'UNICEF) a déclaré qu'ils ne reçoivent pas autant de demandes d'appui technique que ce qu'ils devraient.

Vietnam : Le Groupe de coordination du programme (GCP) de lutte contre le VIH (Équipe conjointe) a repris l'ensemble des domaines thématiques dont il a la charge et traite les problèmes les uns après les autres. On retrouve parmi ces domaines les hommes ayant des rapports sexuels avec des hommes (HSH), les ressources humaines, les cadres de détention et l'élaboration d'un plan d'action permettant l'identification des besoins d'appui technique. La reconnaissance accrue des questions liées aux HSH par l'ensemble des parties prenantes dans la riposte au VIH et l'essor du nombre de provinces entreprenant des programmes de maintien à la méthadone démontrent l'efficacité de cette approche. Le travail sur les ressources humaines s'inscrit également dans le cadre d'une plus grande tentative par les partenaires, notamment le PEPFAR et la Banque

Mondiale, d'identifier, d'évaluer et d'élaborer des stratégies de soutien des institutions et des ministères du gouvernement pour améliorer leurs capacités humaines.

Haïti : Aucun exemple de partie prenante ayant contacté l'équipe conjointe dans le cadre d'un appui technique n'a été trouvé, même si l'équipe conjointe a donné divers exemples d'appui technique apporté de manière coordonnée, par exemple aux Groupes opérant autour des thèmes (tels que le suivi et l'évaluation) établis par le Ministère de la Santé.

7.8 Au lieu de cela, l'amélioration de la coordination est portée par la présence de l'équipe conjointe et par l'intérêt qu'y portent ses homologues au sein du gouvernement.

La répartition des tâches à l'échelle nationale est-elle à présent plus claire ?

7.9 Les éléments indiquant la mesure dans laquelle les rôles ont été éclaircis et visant à déterminer s'il s'agit d'une riposte à la répartition des tâches, sont mitigés. A travers les 12 pays, toutes les équipes conjointes expliquent que la répartition des tâches est en place, même si dans au moins deux équipes, les membres ne sont pas toujours au courant des détails. La répartition mondiale des tâches est appliquée dans quatre pays (Kazakhstan, Indonésie, Swaziland et Pérou) et a été adaptée pour refléter les réalités nationales de huit pays (Côte d'Ivoire, RDC, Ethiopie, Haïti, Inde, Iran, Ukraine et Vietnam). Les éléments ci-dessous indiquent de quelle manière la répartition des tâches a été adaptée à l'échelle nationale :

Côte d'Ivoire : La répartition des tâches choisie a été définie sur la base des domaines de compétence respectifs des différentes institutions et de leur participation, passée et présente, à la lutte contre le VIH. Ainsi, les activités des institutions non-résidentes ont été confiées aux institutions présentes sur le territoire. Par exemple, l'UNICEF mène les activités de l'UNESCO car cette dernière n'est pas présente en Côte d'Ivoire. Bien qu'elle soit considérée comme une plateforme utile d'échange d'informations, l'équipe conjointe a eu un effet minimal sur la manière dont les institutions travaillent sur le terrain et sur la mise en œuvre de la répartition des tâches.

République Démocratique du Congo : La répartition des tâches a été définie suivant un processus participatif organisé par le COP, adoptée par le groupe thématique, puis divulguée via une circulaire du CR. L'UNODC, qui n'est pas présente dans le pays, est représentée par l'UNFPA.

Ethiopie : La mesure dans laquelle l'attribution actuelle des rôles au sein de l'équipe conjointe a été influencée par la répartition mondiale des tâches n'est pas claire. Le Représentant national de l'UNICEF explique que la répartition des tâches en Ethiopie reposait sur le potentiel d'action, la présence et l'éventuelle valeur ajoutée des institutions. Cependant, le processus n'a pas été documenté et la mesure dans laquelle il a été initié en réponse à la répartition mondiale des tâches n'est pas claire. Certains autres coparrainants considèrent que la présence dans le programme commun d'appui reflétait le besoin de visibilité des institutions dans l'UNDAF et les programmes de travail existants des institutions. Les efforts semblent se multiplier, par exemple, en termes d'appui technique des programmes de suivi et d'évaluation.

Haïti : Les entretiens font ressortir que les décisions à propos de la répartition des tâches reposaient sur les mandats des institutions, leurs domaines d'expertise et leurs capacités techniques du moment. Le processus n'a pas été documenté dans des procès-verbaux de réunion et le bien-fondé des décisions n'est donc pas très clair. Il est toutefois évident que la répartition des tâches n'a pas été révisée depuis son adoption en 2007, bien que certaines institutions, telles que l'OIM et la Banque Mondiale, ne disposent pas des capacités humaines nécessaires pour remplir le rôle qui leur a été attribué. Il n'est pas possible d'avoir un aperçu des activités des coparrainants ni de s'assurer de la coordination de l'appui technique car seules les activités communes font partie du plan commun. Cette situation peut entraîner des doubles emplois comme par exemple la dispense d'appui technique aux mêmes groupes cibles par différentes institutions ou encore des institutions reformant des parties prenantes parce qu'elles n'étaient pas d'accord avec l'approche ou la méthodologie utilisée dans la méthode précédente.

Inde : La répartition des tâches a été adaptée dans une certaine mesure. L'UNIFEM a été inclus comme partenaire et certains domaines ont été ajoutés pour refléter les activités préexistantes des coparrainants. Les coparrainants et l'Organisation nationale de lutte contre le sida ont exprimé leur satisfaction concernant la répartition des tâches car elle permet de clarifier qui fait quoi et évite les doubles emplois. Actuellement, le Secrétariat de l'ONUSIDA est le principal responsable de l'assistance technique liée aux HSH, au personnel en uniforme et à la procédure de suivi et d'évaluation, en sus de la mise en œuvre d'activités de plaidoyer auprès des forums législatifs et des membres du parlement aux niveaux fédéral et étatique. Certains problèmes de chevauchement persistent. Par exemple, le mandat du PNUD englobe les questions et actions de plaidoyer liées aux HSH ; pourtant le bureau du Secrétariat de l'ONUSIDA dans le pays soutient activement ces questions par l'intermédiaire d'un consultant dédié aux HSH et d'une équipe qui travaille sur la défense politique, telle que le forum parlementaire, aux niveaux central et étatique. Les interventions auprès du personnel en uniforme se chevauchent également car leur soutien dans le monde du travail pourrait incomber au BIT, tandis que leur intégration est du ressort du PNUD. De même, certains programmes sont redondants, comme par exemple le travail du BIT auprès des entreprises publiques et privées et celui du PNUD sur la Responsabilité sociale des entreprises (RSE). De nombreux autres exemples ont été partagés tels que le projet régional indépendant de lutte contre la consommation de drogues injectables de l'UNESCO, qui ne s'est pas engagée auprès de l'UNODC.

Iran : Les institutions non présentes en Iran ont été remplacées par celles qui sont représentées. Par exemple, la responsabilité principale de la programmation et de la politique de lieu de travail est endossée par le PNUD, et non plus par le BIT. De même, la responsabilité de l'appui à la planification stratégique est attribuée au PNUD et au Secrétariat de l'ONUSIDA, au lieu de la Banque Mondiale. Certaines responsabilités sont partagées entre différentes institutions. Dans ce cas, la nature du partage est précisée. Par exemple, dans le cadre de l'appui à la planification stratégique, le Secrétariat de l'ONUSIDA est responsable du soutien de l'élaboration d'un plan national hiérarchisé et chiffré. La responsabilité de la prévention du VIH auprès des jeunes non scolarisés et des groupes vulnérables⁶² revient largement à l'UNICEF, au lieu de l'UNFPA, bien que l'UNFPA demeure en charge des programmes de distribution de préservatifs. La responsabilité de la prévention du VIH dans les institutions d'éducation est partagée entre l'UNICEF et l'UNESCO, la première étant responsable des enfants. Cependant, les domaines de chevauchement et la confusion demeurent. Par exemple, le travail de prévention auprès des jeunes scolarisés est attribué à l'UNESCO, celui auprès des jeunes non scolarisés à l'UNICEF et les programmes de distribution de préservatifs à l'UNFPA ; les personnes soumises à de multiples vulnérabilités, comme de nombreux professionnels du sexe, sont également des consommateurs de drogues injectables (CDI). L'UNFPA est en charge des professionnels du sexe, et l'UNODC des CDI. La surveillance (qui incombe à l'OMS) ainsi que les informations stratégiques et la procédure de suivi et d'évaluation (qui sont du ressort du Secrétariat de l'ONUSIDA) empiètent l'un sur l'autre. Autre point préoccupant, le travail du PNUD en tant que Destinataire principal des subventions du Fonds Mondial n'est pas couvert par la répartition des tâches.

Swaziland : L'équipe conjointe reconnaît que la répartition mondiale des tâches doit être adaptée au contexte national et, selon nos sources, serait en train d'examiner la question par rapport au potentiel d'action des pays des Nations Unies. Il n'existe aucune manière claire de déterminer comment les responsabilités sont endossées lorsqu'un coparrainant n'est pas présent dans le pays ou ne dispose pas du potentiel d'action nécessaire. Le bureau du Secrétariat dans le pays est souvent chargé de combler les écarts.

Ukraine : La Répartition des tâches en matière d'appui technique de l'ONUSIDA a été adaptée au contexte national, en tenant compte du besoin d'expertise sur la réduction des risques et le traitement de remplacement à base d'opioïde, par exemple. Cependant, certaines incohérences et certains mandats concurrents subsistent. La compréhension entre l'OMS et l'UNODC est dorénavant claire, mais la collaboration générale est limitée entre les institutions travaillant sur les approches liées à la consommation de drogues injectables. L'UNFPA dispose d'un grand programme financé par l'UE destiné à former les prestataires de services sur les jeunes CDI mais n'entretient aucune relation avec l'UNODC concernant les projets, alors que cette dernière est en

⁶² A l'exception des CDI, des prisonniers et des réfugiés

charge de la prévention. L'éducation dans le secteur structuré est à la charge de l'UNICEF, en accord avec l'UNESCO (qui est présente dans le pays, mais se concentre sur la culture). L'absence de stratégie claire pour un appui technique coordonné sur la jeunesse (enfants scolarisés : UNICEF, enfants non scolarisés : UNFPA) est problématique. Le PNUD et le secrétariat ont clairement compris le projet des « Trois principes » (une plus grande gouvernance entre les mains du PNUD) mais la répartition des tâches n'a été acceptée qu'après la mise en place d'un projet reposant sur trois principes par le bureau du Secrétariat de l'ONUSIDA dans le pays, et le PNUD n'est pas entièrement à l'aise à cet égard. Certains éléments prouvent que les institutions utilisent la répartition des tâches pour justifier leur leadership ou l'obtention d'un financement (par ex. en termes d'approvisionnement).

Vietnam : Le processus d'adoption d'une répartition des tâches a été difficile. Certaines personnes interrogées chez les coparrainants pensent que la mise en place initiale n'a pas été suffisamment sensible au potentiel d'action des institutions des Nations Unies et aux relations historiques dans le pays, et que le bureau du Secrétariat de l'ONUSIDA dans le pays a essayé d'imposer les recommandations de la Cellule Mondiale de Réflexion en tant que schéma directeur. Les tensions principales pèsent sur les rôles respectifs de l'UNODC et de l'OMS concernant la réduction des risques, la terminologie d'institution chef de file et l'idée selon laquelle l'attribution des rôles permettrait aux institutions chefs de file d'agir en tant que point de contact unique. L'examen de la répartition des tâches acceptée au Vietnam révèle qu'elle suit étroitement les directives mondiales avec seulement deux attributions différentes à celles des institutions chefs de file, convenues en local : le Secrétariat de l'ONUSIDA assume le rôle principal d'appui aux *plans nationaux stratégiques, hiérarchisés et chiffrés*, à la place de la Banque Mondiale et l'OIM (qui n'est pas une institution des Nations Unies mais dispose d'un périmètre de travail pertinent et est présent au Vietnam) est en charge de *la lutte contre le VIH auprès des populations mobiles et déplacées*, à la place du HCR, qui ne dispose d'aucun bureau dans le pays.

7.10 En règle générale, outre la couverture de situations dans lesquelles l'institution chef de file n'est pas présente dans le pays, les mandats et les activités actuelles des institutions semblent avoir été les principaux éléments moteurs de l'adaptation. Ceci est tout à fait pertinent au vu de l'une des conclusions de l'évaluation de la contribution de l'OMS à l'initiative '3 par 5', selon laquelle « *les institutions des Nations Unies au sein des pays sont considérées avoir mis l'accent sur la conception de leur présentation organisationnelle des tâches dans le respect des recommandations de la Cellule Mondiale de Réflexion, par l'intermédiaire du groupe thématique national des Nations Unies sur le VIH. Au lieu d'adopter une perspective stratégique sur ce qui est nécessaire à la centralisation de la riposte nationale au VIH et au sida dans le cadre d'un plan d'action et de développement plus vaste, il semblerait que ce processus laisse passer l'essentiel. Par exemple, dans un pays où le contrôle de l'épidémie d'infection à VIH a très peu avancé ces 20 dernières années, il semble vain que ce processus se concentre exclusivement sur l'attribution de rôles et de missions à court terme pour la lutte contre le VIH et le sida auprès des institutions résidentes au lieu de s'efforcer de traiter les raisons sous-jacentes de ces échecs.* »⁶³ L'Encart n°7 présente des exemples de ce problème.

Encart n°7 : Riposte non stratégique à la répartition des tâches

Exemple de pays n°1 : Les Directives de l'ONUSIDA sur la Répartition des tâches ont donné lieu à l'accroissement du nombre d'institutions nommant des Points focaux. Etant donné le niveau de l'épidémie dans le pays, on peut se demander si la répartition des tâches a abouti à une mauvaise hiérarchisation et à des dépenses dans des activités ayant peu ou pas d'impact sur la progression de l'épidémie. Un bon exemple pourrait être celui de la priorité donnée à la PTME et au sida pédiatrique alors que seulement 1 500 cas pédiatriques ont été identifiés. L'appui au CNS

⁶³ OMS (2006) Evaluation de la contribution de l'OMS à l'initiative '3 by 5' : rapport principal. Département d'évaluation de l'OMS, OMS, page 27, paragraphe 21.

pour l'établissement de sous-CNS dans un nombre trop élevé de districts et la concentration sur l'apprentissage des compétences psychosociales en sont également deux autres exemples.

Exemple de pays n°2 : La répartition des tâches respecte les directives mondiales et n'englobe aucune adaptation particulière. Une récente étude a conclu que, au lieu de diviser le travail entre les institutions des Nations Unies, il était nécessaire d'élaborer une vision commune reposant sur la réalité de l'épidémie et d'identifier les pratiques au sein du système des Nations Unies empêchant les institutions de travailler ensemble. Un certain nombre de pratiques de ce genre ont été identifiées, notamment le fait que les institutions opèrent au titre de mandats spécifiques, que le financement disponible soit limité et que les institutions répondent à des entités très différentes dans le pays.

7.11 A travers les 12 pays, il y a, en outre, peu de raisons de penser que les équipes conjointes ont investi, de manière continue, dans des moyens permettant de s'assurer que les autres parties prenantes soient informées de la répartition des tâches et donc des institutions à contacter pour chaque type d'appui technique. Les preuves laissent fortement entendre que les parties prenantes externes contactent toujours les institutions des Nations Unies, sur la base du mandat de l'institution ou des interactions passées, ou contactent plusieurs institutions en espérant que l'une d'elles pourra se charger de l'appui technique nécessaire. Voici quelques-uns des exemples relevés :

Côte d'Ivoire : La répartition des tâches a été présentée à l'ensemble des acteurs au cours des différentes réunions. Le gouvernement et les ONG, qui connaissent les leaders des domaines principaux, ont manifesté leur gratitude. Cette reconnaissance et cette manière d'utiliser la répartition des tâches est moins marquée entre les autres partenaires extérieurs.

Ethiopie : Une autoévaluation de l'équipe conjointe (en novembre 2007) a conclu que : l'application de la répartition des tâches sur la base d'une analyse nationale des Menaces, Opportunités, Forces et Faiblesses a fait l'objet d'un grand débat du Comité de gestion en 2005 avant d'établir l'équipe conjointe. Cependant, la plupart des membres de l'équipe conjointe et des partenaires ne connaissent pas la répartition des tâches et la manière dont elle est appliquée en Ethiopie. Une certaine confusion s'est installée entre la répartition des tâches et l'application des **Equipes spéciales d'appui à la mise en œuvre** qui sont des domaines fonctionnels que l'UNDAF doit mettre en œuvre. D'autres domaines techniques (et institutions chefs de file) doivent être identifiés et mandatés à l'appui de la Riposte Nationale. Le groupe de base a émis des recommandations à l'attention du Comité de gestion sur la manière de résoudre le problème mais, dans l'ensemble, le Comité de gestion n'en a pas approuvé la mise en œuvre. La seule action entreprise a été de produire une brochure (en mars 2008) décrivant les rôles et les responsabilités.

Inde : Les institutions des Nations Unies disposent traditionnellement de leurs ministères sectoriels 'désignés' avec lesquels elles travaillent en étroite collaboration sur un grand nombre de programmes, dont la lutte contre le VIH. Toutes les demandes de soutien des programmes de lutte contre le VIH émanant des différents ministères ne sont pas nécessairement canalisées par l'intermédiaire de l'Organisation nationale de lutte contre le sida ou du COP, mais dans sa riposte au VIH, l'équipe conjointe fixe clairement les domaines impliquant une seule institution, une institution principale ou des institutions conjointes des Nations Unies.

Indonésie : La plupart des partenaires extérieurs contactent directement leur partenaire habituel au sein des Nations Unies en cas de besoin d'assistance technique. Cette façon d'agir n'est pas problématique. La répartition des tâches en matière d'appui technique est peu connue et, par conséquent, le CNS et les ministères sectoriels orientent les demandes d'appui technique vers le bureau du Secrétariat de l'ONUSIDA dans le pays ou son homologue au sein des institutions des Nations Unies, en fonction des besoins.

Kazakhstan : Le personnel des coparrainants ne connaît pas le document de Répartition des tâches qui a fait l'objet d'un débat lors d'une réunion de l'équipe conjointe. Cependant ce document n'est pas particulièrement adapté au Kazakhstan étant donné que les mandats de chaque institution sont considérés comme bien connus et les niveaux d'activité relativement faibles signifient que le chevauchement et le double emploi sont assez rares. Par conséquent, l'équipe

conjointe n'a pas adopté la répartition des tâches pour le Kazakhstan. Il n'existe aucun système formel permettant aux partenaires nationaux de demander une assistance technique à l'ONUSIDA. Ces demandes sont faites ponctuellement, par l'intermédiaire du Secrétariat de l'ONUSIDA mais également directement auprès des institutions compétentes. Bien que chaque tentative ait pour objectif de s'assurer que l'assistance technique repose sur les besoins du pays, il est reconnu que les fonds disponibles et les mandats des institutions sont des facteurs déterminants pour la fourniture de l'assistance technique.

Swaziland : Une lettre expliquant le fonctionnement de l'équipe conjointe a été adressée aux parties prenantes externes en 2006. La répartition mondiale des tâches a été adoptée en 2008 et présentée au Gouvernement de Swaziland.

Vietnam : La répartition des tâches n'est pas largement comprise en dehors des Nations Unies et n'a pas encore eu d'influence visible sur les relations de travail avec le gouvernement ou les partenaires du développement. Les différences de mise en place de programmes de réduction des risques entre l'OMS et l'UNODC sont bien connues et les donateurs pensent que l'UNODC devrait travailler dans ce domaine car il apporte la base d'engagement nécessaire. La nature fortement 'verticale' des programmes gouvernementaux donne lieu à des difficultés dans certains domaines.

7.12 En résumé, il y a peu de raisons de penser que la répartition des tâches a conduit les équipes conjointes à mettre en place les systèmes et structures proposés dans le document de 2005. Cependant, il ne fait aucun doute que, dans certains pays, la cohérence s'est améliorée entre les institutions, sans doute portée par la présence des équipes conjointes. Les éléments appuyant la manière dont la répartition des tâches a abouti à une plus grande clarté des rôles des différentes institutions impliquées, sont contradictoires. En règle générale, le processus se concentre sur les Nations Unies au lieu d'offrir une plus grande clarté aux parties prenantes externes. Enfin, dans au moins deux des pays étudiés, la répartition des tâches a eu un effet contraire à celui attendu, en étendant l'appui des Nations Unies à des domaines non prioritaires, étant donné la nature de l'épidémie.

8 Les systèmes d'incitation au sein des Nations Unies et dans un contexte plus général permettent-ils de récompenser le travail en commun ?

8.1 Les difficultés rencontrées pour modifier les systèmes d'incitation en vue de favoriser le développement du travail en commun ont été très largement documentées (comme, par exemple, dans l'évaluation de la déclaration de Paris⁶⁴ de 2008). La mise en place de l'approche d'équipe conjointe, telle que présentée dans la lettre de 2005 du Secrétaire Général, a tenté d'aborder l'une de ces incitations, à savoir la responsabilité.

Responsabilité accrue

8.2 Les réponses de l'enquête du COP à la question concernant l'existence d'un mécanisme de responsabilité pour l'Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida (voir le Tableau n°18) font ressortir qu'après un rapide avancement en 2006 et début 2007, les progrès ont ralenti de manière significative fin 2007 et début 2008. L'évaluation n'a trouvé aucun élément prouvant que la situation avait sensiblement changé depuis. Cela laisse entendre que les efforts de changement des responsabilités des membres de l'équipe conjointe ont été déployés dans environ 60 % des pays dans lesquels les Nations Unies sont présentes dans le cadre de la lutte contre le VIH.

⁶⁴ Wood, B., D. Kabell, N. Muwanga et F. Sagasti (2008) Mise en œuvre de la déclaration de Paris – Rapport synthétique. Mai 2008.

Tableau n°18 : Réponses de l'enquête du COP à la question concernant l'existence d'un mécanisme de responsabilité pour l'Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida

Réponse à l'enquête	Pourcentage de réponses à :	
	l'enquête de 2007	l'enquête de 2008
Oui	54 %	56 %
Non	46 %	37 %
Aucune réponse	0 %	7 %
Nombre total de réponses	86	82

Source : Enquêtes du COP menées par le secrétariat

8.3 La question est de savoir s'il y a de bonnes raisons de penser que ces nouveaux systèmes et approches ont véritablement changé les responsabilités à l'échelon des pays. La lettre de 2005 du Secrétaire Général est précise sur la responsabilité et explique que l'équipe conjointe est « sous l'autorité du système de CR et des directives générales de l'équipe de pays des Nations Unies, et facilitée par le COP, grâce à un programme commun d'appui et un plan d'appui technique définis à l'aide d'un ensemble clair d'objectifs, le tout sous la responsabilité détaillée, collective et individuelle des Equipes de pays des Nations Unies. » Ces déclarations servent alors de fondement pour les Directives de 2006 et de 2008.

Encart n°8 : L'examen triennal complet des politiques 2007 et l'amélioration de la responsabilité envers les gouvernements

L'examen triennal complet des politiques 2007 (TCPR)⁶⁵ est un instrument important de suivi et d'évaluation des activités opérationnelles des Nations Unies. Il met l'accent sur l'importance de l'établissement de rapports sur les résultats de développement du système des Nations Unies à l'attention du gouvernement national : *Le paragraphe 96 souligne que le CR, soutenu par l'équipe de pays des Nations Unies, doit rendre compte aux autorités nationales des progrès effectués par rapport aux objectifs convenus dans l'UNDAF.* En fonction du succès de la mise en œuvre de cette recommandation, la responsabilité de l'équipe de pays des Nations Unies envers les gouvernements des Etats membres peut être renforcée.

La tâche sera difficile pour les 28 institutions du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUM), car toutes les institutions maintiennent déjà leurs propres dispositifs de déclaration annuelle, ce qui leur permet de suivre les performances. Le fait que, souvent, les institutions spécialisées et non résidentes n'établissent pas les rapports par pays mais par projet, et que les projets peuvent s'étendre à plusieurs pays, est une difficulté supplémentaire. L'existence d'exigences de déclaration annuelle pour les fonds fiduciaires de plus en plus importants des donateurs et le Rapport annuel du CR amplifient également les exigences de déclaration des membres de l'équipe de pays des Nations Unies. Pourtant, une priorité majeure de la réforme des Nations Unies consiste à harmoniser le travail des institutions des Nations Unies à l'échelle nationale et, si possible, de réduire les coûts des opérations. La difficulté consiste donc à déterminer dans quelle mesure un rapport annuel unique d'une équipe de pays des Nations Unies à l'attention des autorités nationales, tel que stipulé au titre du TCPR de 2007, peut reposer sur la compilation des informations déjà produites dans les rapports annuels des institutions individuelles et ainsi minimiser les coûts des opérations.

⁶⁵ <http://www.un.org/esa/coordination/tcpr.htm>

De quelle manière la responsabilité sous l'autorité du système de CR et des directives générales de l'équipe de pays des Nations Unies, et facilitée par le COP, a-t-elle été mise en place et a-t-elle amélioré la responsabilité ?

8.4 Dans un premier temps, il est important d'examiner la déclaration du Secrétaire Général et de comprendre que l'autorité dans le cadre du Système de CR fait l'objet de contestations au sein des Nations Unies. A ce jour, le CR n'a pas encore l'autorité de dire aux autres responsables d'institution ce que devrait faire leur institution et a donc peu d'autorité directe.⁶⁶ Il faut également faire remarquer que le rôle du COP consiste à faciliter les situations et il n'est fait aucune référence à une quelconque responsabilité du personnel des autres institutions envers le COP.

8.5 Le Document d'orientation de 2006 énonce clairement les niveaux de responsabilité et, au niveau de l'équipe conjointe, les dispositifs de renforcement y afférents. L'examen des rôles et des responsabilités souligne la centralité des responsables d'institutions dans le renforcement de la responsabilité, étant donné :

- qu'ils déterminent officiellement la participation des membres du personnel à l'Equipe conjointe de lutte contre le sida.
- qu'ils peuvent modifier les descriptions de poste (si nécessaire) pour refléter l'implication dans l'équipe en tant que responsabilité clé.
- qu'ils travaillent avec le CR et le COP pour déterminer les mécanismes d'évaluation des performances, les incitations et les sanctions appropriés pour les membres de l'équipe conjointe.
- qu'ils acceptent la responsabilité globale des objectifs annuels de cette institution, tels que convenus par l'équipe conjointe, y compris la mobilisation des ressources au niveau de l'institution.
- qu'un responsable d'institution sera également nommé Président du groupe thématique, pour faciliter les réunions et les prises de décision au sein du groupe.
- qu'en tant que membres de l'équipe de pays des Nations Unies et du Groupe thématique sur le VIH, ils contribuent à la politique globale et aux directives des programmes des membres de l'équipe conjointe, et prennent part à l'approbation du programme d'appui et des plans de travail annuels.

8.6 Il est donc important de reconnaître que les sièges de trois coparrainants n'ont pas émis les instructions d'intégration du travail en commun sur le sida dans les cadres d'évaluation personnelle de leurs responsables d'institution à l'échelle nationale (UNFPA, UNICEF et OMS), bien qu'il ne soit pas clairement expliqué dans quelle mesure les instructions avaient été suivies.

⁶⁶ La Note d'orientation 2009 sur les relations de travail entre le Coordonnateur Résident et l'équipe de pays des Nations Unies rédigée par le Bureau de coordination des opérations de développement des Nations Unies décrit la relation ainsi : « Le CR entretient la même relation avec l'ensemble des membres de l'équipe de pays des Nations Unies et une responsabilité identique à leur égard. Le CR, pour le compte du système des Nations Unies (SNU), et en concertation avec les représentants nationaux du SNU, assume la responsabilité globale et la coordination des activités opérationnelles de développement du SNU menées à bien à l'échelon des pays. » Le CR est en charge de la coordination de l'équipe de pays des Nations Unies en termes de stratégie, de planification, de mise en œuvre et de suivi et évaluation des programmes de développement à l'échelon des pays, figurant dans l'UNDAF. Le CR doit assurer le leadership global, le contrôle des programmes, le plaidoyer, la mobilisation et l'affectation des ressources pour l'UNDAF ainsi que la direction de l'équipe de pays des Nations Unies en termes de suivi, d'évaluation et de déclaration des progrès de cette dernière à l'UNDAF.

Il ne faut, en outre, pas oublier que les responsables d'institution ne sont pas directement responsables de l'obtention de résultats par rapport au BPTI.

8.7 La conclusion la plus importante de l'étude des 12 pays est que les responsables d'institution (au sein de l'équipe de pays des Nations Unies ou du groupe thématique) ne sont pas intervenus pour évaluer les performances des équipes conjointes, contrairement à ce que font les membres individuels travaillant dans l'équipe conjointe, et ne se sont pas basés sur cette évaluation pour discuter de la manière d'améliorer les performances. Actuellement, au moins dans les 12 pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, les responsables d'institution estiment que leur responsabilité vis-à-vis du travail de l'équipe conjointe n'est pas différente de celle de n'importe quel autre groupe devant livrer des résultats.

De quelle manière 'un programme commun d'appui et un plan d'appui technique définis à l'aide d'un ensemble clair d'objectifs, le tout sous la responsabilité détaillée, collective et individuelle des Equipes de pays des Nations Unies' ont-ils été mis en place et ont-ils amélioré la responsabilité ?

8.8 Les Directives de 2006 préconisent de tenir les membres des équipes conjointes pour responsables, dans leurs évaluations des performances annuelles, de leur travail au sein de l'équipe conjointe. Il s'agit d'un accord unique pour les Nations Unies à l'échelle nationale. Comme l'indique le Tableau n°19, un peu plus de la moitié des Coordonnateurs de l'ONUSIDA dans les pays ont répondu Oui à la question visant à déterminer si l'implication dans l'équipe conjointe avait été incluse dans les descriptions de poste des membres de l'équipe conjointe, dans le cadre de l'enquête 2008 du COP.

Tableau n°19 : Réponses de l'enquête 2008 du COP à la question visant à déterminer si l'implication des membres de l'équipe dans l'équipe conjointe avait été incluse dans leurs descriptions de poste

Question	Réponses possibles	% de réponses à l'enquête 2008 du COP
L'implication des membres de l'équipe dans l'équipe conjointe des Nations Unies sur le sida a-t-elle été incluse dans leurs descriptions de poste ? (n=82)	Intégralement	17 %
	En partie	55 %
	Pas du tout	20 %
	Pas certain(e)	2 %
	Aucune réponse	6 %

Source : Enquêtes du COP menées par le Secrétariat

8.9 Les conclusions à cette question d'inclusion dans les descriptions de poste sont largement similaires à celles des 12 études de cas des pays (voir le Tableau n°20).

Tableau n°20 : Inclusion de la participation à l'équipe conjointe dans les descriptions de poste, au sein des 12 pays ayant fait l'objet d'une étude de cas

Question	Réponses possibles	Équipe de l'étude de cas
L'implication des membres de l'équipe dans l'équipe conjointe des Nations Unies sur le sida a-t-elle été incluse dans leurs descriptions de poste ?	Intégralement	Vietnam
	En partie	Ethiopie, Ukraine, Swaziland, Indonésie, Haïti.
	Pas du tout	Côte d'Ivoire, RDC, Kazakhstan, Inde
	Aucune preuve présentée dans les documents de l'étude	Iran, Pérou

	de cas	
--	--------	--

8.10 Dans sept des 12 pays, le travail au sein de l'équipe conjointe est intégré aux évaluations des performances du personnel de certaines institutions. Dans deux des pays où ce n'est pas le cas, l'équipe de pays des Nations Unies prévoyait d'y remédier mais le Kazakhstan a décidé que cela n'était pas faisable étant donné que la plupart du personnel impliqué était basé dans les régions. Pour les équipes ayant appliqué la recommandation, la participation du COP à l'évaluation des performances des membres de l'équipe est rare et laissée à la discrétion des responsables d'institutions.

Encart n°9 : La mise en œuvre des recommandations découlant de la Cellule Mondiale de Réflexion a-t-elle amélioré la responsabilité ?

La mise en œuvre de ces quatre recommandations particulières ne semble pas encore avoir eu de grandes retombées.

Recommandation 1a. Les Equipes conjointes des Nations Unies sur le sida doivent instaurer des Examens annuels de leur programme d'appui, pour évaluer l'avancement et les répercussions, l'efficacité de l'appui à la riposte nationale de lutte contre le sida, ainsi que les ressources requises pour remplir leurs responsabilités en matière de répartition des tâches.

Mise en œuvre dans 7 des 12 pays. Dans 4 des pays restants, cette recommandation n'a pas encore été mise en œuvre car le programme commun d'appui n'est pas encore accepté ou vient de l'être. Dans les pays où elle a été appliquée, cette recommandation fait davantage office de rapport que d'exercice de gestion et il y a peu de raisons de penser qu'elle a été utilisée pour affecter les actions des Nations Unies. Cela laisse supposer qu'il y a peu de chances pour que ces mesures aient des retombées immédiates sur les actions entreprises.

Recommandation 1b. Ces rapports d'Examen annuel seront remontés par les CR aux Equipes de directeurs régionaux qui assureront un rôle de contrôle qualité pour les pays de leur région, mais également au Secrétariat de l'ONUSIDA à Genève et aux coordonateurs mondiaux des coparrainants.

Dans sept pays ayant produit des rapports annuels, certaines informations ont été soumises aux Bureaux de CR, mais rien ne prouve leur utilisation par les Equipes de directeurs régionaux ni le retour d'information des sièges et des équipes régionales. Les personnes interrogées au Bureau de coordination des opérations de développement des Nations Unies stipulent que le développement du rôle de contrôle qualité n'a pas encore commencé et se concentrera en premier lieu sur la qualité de l'UNDAF.

Recommandation 2. Les coparrainants et le Secrétariat de l'ONUSIDA, à l'échelon des régions et des sièges, endosseront un rôle de garantie de qualité vis-à-vis de l'Équipe conjointe des Nations Unies dans le cadre des Examens annuels sur le sida.

Jusqu'à présent, rien ne prouve que cette recommandation a été mise en œuvre.

Recommandation 4. Les responsables d'institution coparrainantes à l'échelle nationale doivent appliquer les directives, le processus et l'inclusion du texte approprié dans les descriptions de poste et les évaluations des performances, pour assurer une meilleure harmonisation et inciter davantage la collaboration entre les équipes.

Dans sept des 12 pays, le travail au sein de l'équipe conjointe est intégré aux évaluations des performances du personnel de certaines institutions. Dans deux des pays où ce n'est pas le cas, l'équipe de pays des Nations Unies prévoyait de les intégrer aux évaluations mais la mise en

œuvre ne s'est pas avérée réalisable dans l'un d'entre eux car la plupart du personnel impliqué était basé dans les régions.

8.11 Comme cela a été souligné par plusieurs personnes interrogées, les responsables d'institutions ne sont pas responsables du travail de leur personnel au sein de l'équipe conjointe. Il s'agit là de la faiblesse principale, puisque ce sont les responsables d'institution qui contrôlent finalement les ressources, décident de recruter et peuvent récompenser le personnel. Les personnes interrogées dans les pays ont fait d'autres commentaires sur la mesure dans laquelle la responsabilité a véritablement été affectée, notamment :

Le CR endosse sérieusement la responsabilité de l'ONUSIDA (par ex. il assiste aux réunions du groupe thématique et est disposé à présenter n'importe quel consensus de groupe thématique au plus haut niveau). Mais la collaboration ne figure pas dans les objectifs d'un responsable d'institution, à moins que, comme l'explique l'une des personnes interrogées, l'on choisisse de l'y intégrer. En 2009, l'équipe conjointe et le groupe thématique mettront en œuvre une approche innovante de renforcement de la responsabilité. La version révisée de l'UNDAF pour 2009 recommande de nommer des membres de l'équipe conjointe 'points focaux devant livrer des résultats'. Ceux-ci seront responsables du suivi et de la déclaration de l'avancement par rapport aux résultats spécifiques des actions, même (et notamment) lorsque plus d'une organisation ou d'un projet contribue à leur réalisation. Le Groupe thématique espère que ce rôle mettra en avant l'amélioration de la responsabilité pour mener les tâches à bien.

La principale conclusion est que le VIH a été inclus de manière sélective dans les mandats du personnel par certaines des institutions (UNICEF, UNFPA, OMS). En revanche, même lorsque c'est le cas, rien ne prouve que cela aboutit à une meilleure harmonisation et incite davantage la collaboration entre les équipes. En fait, les membres de l'équipe conjointe ont expliqué travailler sur les questions liées au VIH car ils s'étaient engagés à faire quelque chose pour lutter contre ce fléau (et non parce qu'il s'agissait d'une exigence ou parce qu'ils avaient été encouragés par leur superviseurs, dans la plupart des cas ce n'est pas le cas de manière explicite). Les employés dont le mandat mentionne la lutte contre le VIH ont indiqué être évalués sur leurs performances dans le cadre d'évaluations régulières des performances au sein de leur organisation. En conclusion, le VIH est inclus de manière sélective dans les mandats (généralement par les institutions étant principalement en charge de la lutte contre le VIH et le sida). Lorsque c'est le cas, il s'inscrit dans le cadre de l'évaluation des performances des membres du personnel.

Certaines personnes interrogées indiquent que la mise en place de l'Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida a permis d'accroître la responsabilité du travail des institutions des Nations Unies dans ce domaine, en établissant des mandats plus clairs et des attentes plus strictes. Cependant, cette responsabilité dépend tout à fait du leadership du bureau du Secrétariat de l'ONUSIDA dans les pays. Par exemple, si aucune réunion n'est convoquée, « personne ne s'en plaint. » Le Secrétariat de l'ONUSIDA paraît disposer de moyens limités pour garantir la responsabilité. Les mécanismes principaux semblent être les relations personnelles et la pression des pairs. Le rôle du/de la COP est essentiel à cet égard. Il ou elle doit établir des ponts, par exemple entre les institutions et entre les institutions et le gouvernement. Pourtant, malgré sa désignation en tant que responsable, il/elle doit se contenter de faibles moyens pour parvenir à ses fins. Par exemple, le Secrétariat de l'ONUSIDA ne dispose d'aucun moyen pour évaluer les performances, au sein de l'équipe conjointe, du personnel d'autres institutions. Cela a engendré des problèmes considérables. Par exemple, certains coparrainants (comme l'UNESCO et l'OMS) ont assisté à moins de la moitié des réunions de l'équipe conjointe et l'UNESCO n'a pas du tout participé à l'examen commun. Le Secrétariat de l'ONUSIDA pense ne pouvoir rien faire à ce sujet.

En outre, les personnes interrogées au sein du gouvernement ont expliqué qu'elles aimeraient que le secrétariat ait plus de pouvoir.

Dans une certaine mesure, les rapports de l'équipe conjointe à l'équipe de pays des Nations Unies constituent une forme de responsabilité. En revanche, il s'agit de méthodes formelles qui impliquent une surveillance minimale. La COP déclare également souhaiter que les membres de l'équipe conjointe soient responsables vis-à-vis du Secrétariat de l'ONUSIDA de leurs performances au sein de l'équipe conjointe. Elle a également indiqué présumer que ce soit actuellement le cas. Cependant, rien ne permet de l'affirmer. Par exemple, il n'a jamais été demandé à la COP de commenter les performances d'un membre du personnel au sein de l'équipe conjointe dans le cadre du processus d'évaluation de son institution. Au moins un responsable d'institution a expliqué ne pas être au fait de cette demande. Bien que certaines responsabilités au sein de l'équipe puissent être possibles en raison de relations personnelles et de la pression exercée par les pairs, la responsabilité formelle reste entre les mains des institutions. L'une des difficultés particulières concerne le personnel disposant de missions régionales, très nombreux en Comment fonctionne la responsabilité de ces employés ? Attend-on de chaque COP qu'il/elle commente leur évaluation ou qu'il/elle confie cette tâche à l'Equipe d'appui aux régions ? Une autre difficulté est la culture d'évaluations positives existant au sein du système des Nations Unies, en général, et dans le secrétariat, en particulier. Par exemple, la COP actuelle signale que ses évaluations sont toujours excellentes. Alors que de nombreuses personnes interrogées sont très préoccupées par ses performances. Il ne semble exister aucun mécanisme permettant de traiter ce type de problèmes.

La plupart des institutions des Nations Unies en ... considèrent la lutte contre le VIH comme une question importante. Le leadership de l'ancien(ne) COP et du CR a joué un rôle important à ce titre. Au cours des entretiens, l'importance de fortes personnalités dédiées a été soulignée (aussi bien par les partenaires des Nations Unies que par les parties prenantes externes).

Le CR et le Vice-président du groupe thématique expliquent que l'évaluation de la participation aux équipes conjointes est reconnue et prise en compte dans les évaluations des performances du personnel mais que, dans la plupart des institutions, cela n'est pas officialisé, c'est-à-dire que cela n'est pas inscrit dans les modèles d'évaluation des sièges des institutions. Les incitations ne sont donc pas institutionnalisées. Le/la COP ne participe pas aux processus d'évaluation des membres de l'équipe. L'autoévaluation effectuée en août 2008 fait ressortir que les responsables d'institution ne contrôlent que la présence dans l'équipe conjointe et qu'il n'existe aucune responsabilité pour les fonctions de l'équipe conjointe, qui, quoi qu'il en soit, ne sont pas reflétées dans les descriptions de poste.

Les GCP introduisent le concept de double responsabilité. Les membres de l'équipe du GCP travailleront ensemble sur un sujet commun et sont responsables aussi bien envers leurs organisations individuelles qu'envers le GCP. Concernant la possibilité d'introduire l'approche de GCP, le principe fort selon lequel le GCP doit développer ses propres mandats indépendants, en respectant les paramètres expliqués ci-dessus, est d'une extrême importance. Il permet de contourner la difficulté rencontrée ces 10 dernières années, à savoir que les progrès suivent le rythme du plus lent... le risque de cette approche est de déterminer si elle peut être mise en œuvre sans soutien dédié, dans la mesure où pour fonctionner, si les GCP doivent fonctionner ... cela représenterait un changement radical des rôles et des responsabilités au sein de l'équipe de pays des Nations Unies et une réforme significative de la manière dont les Nations Unies travaillent, permettant ainsi : (i) de développer une responsabilité envers le groupe et pas uniquement vis-à-vis de l'institution ; (ii) aux pairs d'exercer une pression entre les groupes sur la base des différences de performances ; (iii) d'élaborer une approche de

gestion des résultats reposant sur la gestion des résultats des actions ; et (iv) d'éviter le besoin d'agir en suivant le rythme du plus lent, ce qui est implicite dans une approche fondée sur l'inclusion plutôt que sur la hiérarchisation, étant donné que l'on doit s'attendre à ce que les différents GCP se développent différemment et à des rythmes différents.

Le CR a diffusé un mémo à l'attention des responsables d'institution, dans lequel il demandait que la mise en œuvre de l'équipe conjointe figure dans les descriptions de poste pour les points focaux et insistait sur une harmonisation et une participation accrues. Les responsables d'institution consultent le/la COP au sujet de leurs points focaux respectifs mais aucune évaluation des performances n'est réalisée de manière systématique.

La plupart des institutions ont recours à différents systèmes de déclaration des performances, augmentant ainsi les coûts des opérations et obligeant le personnel à se concentrer sur les mandats et les priorités des institutions au lieu de mettre l'accent sur les difficultés rencontrées par l'équipe conjointe dans les pays⁶⁷

8.12 Neuf des dix coparrainants établissent chaque année des comptes-rendus sur leurs propres programmes et plans de travail nationaux, à l'aide d'une structure reflétant le cadre ou le plan stratégique global de leur institution.⁶⁸ Cependant, les calendriers de déclaration ne sont pas harmonisés entre les différentes institutions. Les institutions disposant d'un Comité exécutif (PNUD, UNICEF, UNFPA et PAM) établissent des comptes-rendus sur leurs plans d'action de programmes nationaux, les documents de programmes nationaux et les plans de travail annuels du Comité exécutif du GNUD. Le BIT rend compte de son propre plan biennal. La plupart des bureaux des institutions dans les pays doivent en outre rendre compte au CR, via l'équipe locale de pays des Nations Unies, de leur avancement par rapport aux objectifs fixés par l'UNDAF. Cependant, les mandats mondiaux des institutions sont les éléments moteurs de la déclaration et de la programmation des bureaux des institutions dans les pays, car ils modifient les incitations pour refléter les priorités globales et la terminologie dans l'ensemble des cadres de résultats. En outre, comme le soulignent plusieurs rapports d'inventaire pour l'année 2008 sur l'avancement dans les pays pilotes du programme 'Unis dans l'action', la nature duplicative du processus annuel de déclaration/planification amoindrit le soutien et le moral du personnel car cela signifie que la réforme des Nations Unies devient une adjonction, par opposition à la valeur ajoutée. Il s'agissait d'une conclusion clé des enquêtes du personnel, les huit pays pilotes demandant à présent une exemption des exigences de planification et une dispense de rapports spécifiques aux institutions.

8.13 La planification commune est compliquée du fait que certains coparrainants prévoient d'employer un cycle de planification annuel, alors que d'autres ont recours à un cycle biennal. La flexibilité des plans varie sensiblement en fonction des institutions. Certaines institutions doivent s'en tenir strictement à leurs plans annuels, tandis que d'autres sont libres de les adapter.

⁶⁷ Informations tirées de l'analyse présentée par Grinstead, M (2009) Exercice de cartographie et Analyse des exigences de rapport annuel des institutions. Rapport final au Bureau de coordination des opérations de développement des Nations Unies, NY. 9 mai 2009. Section 5.3

⁶⁸ L'UNODC est l'exception parmi les coparrainants. En outre, le secrétariat n'établit pas de compte-rendu par rapport au cadre de résultats.

8.14 Le rapport 2006 du Secrétaire Général sur le principe Unis dans l'action dépeint la situation actuelle comme suit :

79. Il existe trop de fonds désignés et trop peu de fonds pour le budget de base des organisations des Nations Unies. En outre, le financement est incertain et les procédures de partage des tâches ne sont pas claires. Ainsi, les organisations des Nations Unies ne sont maîtresses de leurs propres budgets que dans une certaine mesure ; ce sont d'ailleurs les priorités des donateurs, et non les mandats multilatéraux, qui déterminent certaines de leurs actions. Même dans les institutions spécialisées, les contributions fixées n'ont pas augmenté pendant des années, les laissant compter sur un financement volontaire des activités de base.

80. Les pratiques actuelles de financement donnent également lieu à une concurrence et une fragmentation, avec souvent des budgets relativement faibles pour chaque institution à l'échelon des pays, tandis que le programme commun ne dispose plus de ressources suffisantes. Les conclusions d'un examen de 10 équipes de pays des Nations Unies fait ressortir qu'en moyenne seulement 40 % de leurs ressources sont mobilisées au travers de ressources de base. Les organisations des Nations Unies doivent fournir des efforts considérables de collecte de fonds. Certains soutiennent que le système de CR doit être financé grâce à des contributions fixées, en adéquation avec une échelle de contributions convenue, un dispositif déjà utilisé pour financer le Secrétariat des Nations Unies, les opérations de maintien de la paix et les budgets de base des institutions spécialisées.

81. Un financement soutenu et consolidé est la clé pour parvenir à renverser la fragmentation du système des Nations Unies. Un financement plus sécurisé est indissociable de l'amélioration des performances, de la surveillance, des responsabilités, de l'efficacité et des résultats.

8.15 Les éléments à l'encontre de ces conclusions sont minces dans les 12 études de cas des pays. Au moins une équipe de pays des Nations Unies affiche une franche réticence à adopter un scénario de Budget Unique.

Encart n°10 : Qu'est-ce que le Budget Unique ?

Dans les huit pays pilotes, le Plan-cadre des Nations Unies d'aide au développement (UNDAF) constitue la base d'un plan de développement commun des Nations Unies connu sous le nom de Plan Unique. Le Budget Unique est le cadre budgétaire de soutien du Plan Unique. Le cadre budgétaire offre une image claire des sources actuelles de financement des activités du Plan Unique ainsi qu'un aperçu de l'éventuel futur financement grâce à de nouvelles méthodes permettant de promouvoir la cohérence. En tant que tel, le Budget Unique n'est pas très différent de ce que l'on trouve généralement dans un UNDAF. La véritable innovation réside dans l'utilisation du Budget Unique en tant que cadre de caisse commune pour soutenir le Plan Unique et dans les approches utilisées pour affecter les fonds dans une caisse commune, sur la base des performances des institutions des Nations Unies.

Les procédures et systèmes financiers n'incitent pas au travail collectif

8.16 Le Document d'orientation du GNUM datant de mai 2006 énonce que le Programme pluriannuel commun des Nations Unies pour l'appui à la lutte contre le sida comprend un cadre stratégique, un plan de travail annuel, un plan d'appui technique, des actions de plaidoyer, ainsi que des stratégies de communication et de mobilisation des ressources. Il explique également que ces éléments sont mis en conformité avec les cadres de programmation nationaux et de l'UNDAF, puis sont traduits en un plan de travail annuel qui remplace le Plan d'appui à la mise en œuvre des Nations Unies.

Encart n°11 : Approches actuelles de gestion des fonds

Dans le cadre du travail en commun au sein des Nations Unies, il existe trois modes de gestion des fonds, qu'il est possible de combiner. En voici les détails :

Financement parallèle : Les institutions des Nations Unies impliquées partagent les résultats communs mais chacune gère ses propres activités au sein du plan de travail en commun et du budget y afférent, qu'il provienne de leurs propres ressources ou bien d'ailleurs. Il s'agit de la méthode la plus facile à mettre en œuvre étant donné que, dans l'ensemble, chaque institution est libre de travailler à l'aide de ses propres systèmes et procédures, et que les seuls coûts additionnels concernent les besoins de planification et de suivi communs.

Financement intermédiaire : Ce type de financement est fondamentalement très proche du financement parallèle, à un point près. Une institution agit en qualité d'« Agent administrateur » et tous les fonds gérés à l'aide de ce système sont initialement transférés à cette institution, qui transfère alors les fonds aux institutions individuelles. Ce système est souvent employé car les donateurs préfèrent transférer l'ensemble des fonds à une institution plutôt qu'à plusieurs. La norme veut que l'Agent administrateur facture 1 % des sommes transférées pour ce service.

Caisse commune : Les institutions des Nations Unies transfèrent les fonds à une institution des Nations Unies, appelée Agent de gestion. L'agence de gestion devient donc responsable de l'obtention de résultats par rapport au plan de travail convenu et aux réalisations. Les institutions des Nations Unies trouvent cette approche très difficile à appliquer, si elle dépend du transfert de leurs propres fonds.

Source : Note d'orientation du GNUD sur la programmation commune, 19 décembre 2003

8.17 Cependant, les procédures actuelles de gestion des fonds rendent difficile l'adoption d'approches communes de programmation ou la mise en œuvre d'un programme commun qui repose sur un travail en commun extensif plutôt que sur un rôle de couverture des flux de travail indépendants et parallèles.

Encart n°12 : Les procédures rendent le travail en commun difficile – Exemple de l'Éthiopie

La Norvège soutient les programmes de lutte contre le VIH en Éthiopie par l'intermédiaire de l'UNICEF et de l'UNFPA depuis plusieurs années. L'évolution de la politique de développement d'Oslo a permis à la lutte contre le VIH et le sida de devenir une question transversale. L'Ambassade norvégienne a donc saisi l'occasion pour soutenir les réformes de l'UNDAF et « Une seule ONU » et pour traiter le VIH par l'intermédiaire d'un programme commun avec l'UNICEF et l'UNFPA pour une approche de développement de l'éducation des jeunes et des adolescents, s'appuyant sur les droits. La Norvège souhaitait éviter une orientation spécifique aux institutions dans le document du projet et parvenir à un véritable travail en commun et à une appropriation égale grâce à un accord tripartite et à une source unique de financement. L'approche tripartite a été rejetée par le siège de Norad et les deux institutions des Nations Unies en raison de sa trop grande complexité. Une seconde méthode de désignation de l'une des institutions en tant qu'Agent administrateur (AA) a échoué après la signature, lorsque le Contrôleur de l'AA a déclaré que l'institution ne pouvait pas transférer les fonds à une autre institution des Nations Unies. Finalement, des accords indépendants ont été conclus avec l'UNFPA et l'UNICEF en mars 2008, renforçant ainsi le *statu quo ante*.

Source : Entretiens dans le cadre de l'évaluation

8.18 Des progrès importants ont été réalisés dans la mise en œuvre des systèmes et des approches évoqués dans les Directives de 2006. À bien des égards, l'ONUSIDA doit être considéré comme poussant la réforme autant que possible, dans le cadre de l'ensemble actuel de contraintes et d'incitations institutionnelles. Cependant, malgré un investissement significatif, jusqu'à présent nombreux sont les avantages escomptés qui n'ont pas été délivrés et rien ne semble indiquer qu'ils le seront dans un futur proche. Les conclusions sur les performances des

équipes conjointes illustrent les possibilités limitées de réforme des Nations Unies à l'échelle nationale, sans évolution des incitations fondamentales qui affectent les relations entre ces organisations fonctionnant sur la base des mandats.

Appendice 1 Objectifs stratégiques dans les BPTI consécutifs

2002-03	2004-05	2006-07	2008-09
<p>Cadre Stratégique Mondial sur le VIH (ONUSIDA/PCB(10)/00.3) Plan stratégique du système des Nations Unies (PSSNU) sur le VIH pour 2001-2005 Le PSSNU définit les objectifs généraux du système des Nations Unies pour soutenir les objectifs généraux de lutte contre l'épidémie, identifie les fonctions clés du système des Nations Unies pour soutenir la riposte nationale à l'épidémie et décrit l'approche et les priorités des différentes institutions des Nations Unies dans le cadre d'une riposte coordonnée au système des Nations Unies. Le BPTI a été formulé dans le cadre de neuf domaines de travail, sur la base des Engagements du Leadership figurant dans le Cadre Stratégique Mondial, à savoir :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Garantie d'une riposte extraordinaire à l'épidémie 2. Questions transversales requises pour une riposte élargie 3. Protection des enfants et des adolescents contre l'épidémie et ses conséquences 4. Aide des populations les plus en danger et vulnérables à 	<p>La vision qu'a le Conseil de Coordination du Programme du rôle actuel de l'ONUSIDA est clairement énoncé dans les 37 décisions de la réunion de décembre 2002, prises suite à l'évaluation externe de l'ONUSIDA. Le BPTI 2004–2005 reflète l'orientation stratégique du Programme Commun de jouer son rôle dans le renversement de l'épidémie d'infection à VIH. Pour cela, le Budget-plan de travail intégré 2004–2005 vise à :</p> <ul style="list-style-type: none"> ☐ catalyser davantage les mesures à prendre et à renforcer le potentiel d'action à l'échelle nationale, ☐ améliorer la portée et la qualité de l'appui des Nations Unies aux partenaires nationaux, ☐ accroître la responsabilité de l'ONUSIDA à l'échelle nationale ☐ renforcer le potentiel d'action des pays pour réunir, analyser et utiliser les informations stratégiques ☐ étendre la riposte au VIH du secteur du développement, ☐ soutenir le leadership de la lutte contre le VIH à tous les niveaux et ☐ forger des partenariats de 	<p>L'ONUSIDA a orienté le Plan de travail unifié pour la période 2006-2007 autour des considérations stratégiques suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Déclaration d'engagement sur le VIH. • L'obtention de ressources supplémentaires dans le cadre de la riposte au sida • La concentration sur le soutien des pays. • « Faire travailler l'argent disponible. » • Appropriation, harmonisation et responsabilité à l'échelon des pays : les « Trois principes. » • Principales initiatives mondiales. • Traitement des domaines de divergence. • Cohérence stratégique. 	<p><i>Résultat principal n°1 : Renforcement du leadership et de la mobilisation des ressources pour une riposte au sida généralisée à tous les niveaux, y compris au niveau des gouvernements, de la société civile, des personnes vivant avec le VIH et des autres partenaires non gouvernementaux.</i></p> <p><i>Résultat principal n°2 : Amélioration de la planification, du financement, de l'assistance technique et de la coordination à tous les niveaux dans le cadre d'une riposte durable et multisectorielle aux programmes de lutte contre le sida, stoppant l'impact de l'épidémie et comprenant les efforts nationaux de développement.</i></p> <p><i>Résultat principal n°3 : Renforcement de la base de preuves et de la responsabilité de la riposte au sida, grâce à une meilleure disponibilité et un meilleur usage des informations stratégiques, y compris le suivi et l'évaluation, la surveillance et le suivi des ressources.</i></p>

Répartition des tâches

2002-03	2004-05	2006-07	2008-09
<p>l'infection à VIH 5. Soins et appui des individus, des ménages et des communautés 6. Opérations et recherche biomédicale 7. Capacités humaines et institutionnelles dans les secteurs clés 8. Politiques et programmes de lutte contre le VIH et ses impacts socioéconomiques 9. Gouvernance, gestion et administration du programme sur la base des performances (au total 29 objectifs stratégiques sont liés à ces 9 domaines de travail)</p>	<p><i>leaders politiques et sociaux</i></p>		<p><i>Résultat principal n°4 : Amélioration des capacités humaines et des systèmes, à tous les niveaux du gouvernement, de la société civile et des autres partenaires non gouvernementaux, pour mettre en œuvre des ripostes complètes au VIH, y compris une plus grande disponibilité et un meilleur accès à des moyens de lutte contre le VIH abordables.</i></p> <p><i>Résultat principal n°5 : Renforcement des politiques et approches d'atténuation de la stigmatisation et de la discrimination, reposant sur les droits de l'homme et la sexospécificité.</i></p> <p><i>Résultat principal n°6 : Amélioration de la couverture et de la durabilité des programmes pour les acteurs des domaines de la consommation de drogues injectables, des hommes ayant des rapports sexuels avec des hommes et de l'industrie du sexe.</i></p> <p><i>Résultat principal n°7 : Amélioration de la couverture et de la durabilité des programmes visant à traiter la vulnérabilité des femmes et des jeunes filles, des</i></p>

Répartition des tâches

2002-03	2004-05	2006-07	2008-09
			<i>jeunes, des enfants, des populations en situation d'urgence et du personnel en uniforme, et les répercussions sur ces mêmes populations.</i>