

ÉVALUATION INDEPENDANTE DU PARTENARIAT ENTRE L'ONUSIDA ET LE FONDS MONDIAL RAPPORT FINAL

Évaluation indépendante du partenariat entre le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) et le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme

Volume I : Rapport d'évaluation final

RAPPORT | JUIN 2017

Sommaire exécutif

En décembre 2016, l'Évaluation indépendante du partenariat entre le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) et le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme a été confiée au Groupe de gestion Universalia.¹ L'ONUSIDA et le Fonds mondial, deux des plus grandes organisations multilatérales et multidonateurs engagées dans la riposte au VIH aux niveaux mondial, régional et national, travaillent de concert depuis la création du Fonds mondial, en 2002. L'évaluation a pour objectif d'évaluer ce qui, dans la relation de l'ONUSIDA et du Fonds mondial, fonctionne et ne fonctionne pas (et pourquoi), d'offrir des exemples de réalisations du partenariat et de formuler des recommandations pour améliorer le fonctionnement de la relation aux niveaux mondial, régional et national. L'évaluation s'intéresse à la collaboration entre ces organisations, de la période allant de 2013 au milieu de 2016, et examine les facteurs qui pourraient renforcer la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la viabilité de leur relation, de même que les composantes de celle-ci.

Méthodologie, analyse et communication de l'information de l'évaluation

L'évaluation a été guidée par une matrice d'évaluation précisant les critères d'évaluation, les questions et les sources de données, raffinée lors de la phase initiale et approuvée par le biais du rapport de phase initiale. Les méthodes d'évaluation employées pour répondre aux questions de la matrice d'évaluation comprenaient : une étude documentaire, la cartographie des parties prenantes, des entretiens et des groupes de discussion avec 183 parties prenantes, en personne et par vidéoconférence, téléphone ou Skype, un sondage en ligne de 49 parties prenantes et des missions de terrain de cinq jours au Malawi, au Kenya, au Myanmar et en Thaïlande (visite de région et de pays) effectuées entre le 13 février et le 10 mars 2017. Les diverses sources de données ont été analysées et triangulées pour étayer un exposé sur les constatations préliminaires, lequel a été présenté au Comité directeur, le 7 avril 2017. Les constatations préliminaires et les commentaires reçus ont éclairé le rapport d'évaluation préliminaire déposé le 29 avril 2017. À la suite des commentaires émis par le Comité directeur, l'équipe d'évaluation a déposé ce rapport d'évaluation final le 26 mai 2017.

Contexte

La relation entre l'ONUSIDA et le Fonds mondial se fonde sur leur « intention mutuelle de collaborer au renforcement de la riposte mondiale à l'épidémie de VIH/SIDA et à l'accélération des progrès vers un impact sur l'épidémie. »² Plus précisément, la coopération des organisations porte sur la collecte de données, l'analyse et l'identification de lacunes dans la riposte à l'épidémie, dont celles des environnements favorables des pays, l'égalité d'accès aux services et un appui aux questions des droits de la personne, de genre et des populations clés à risque élevé.

Bien que les deux organisations donnent à leur relation le nom de *partenariat*, elles effectuent essentiellement un travail de coordination (échange d'information) et de coopération (harmonisation des activités). La littérature scientifique et spécialisée définissant le partenariat comme une relation

¹ Dans ce rapport, le Secrétariat de l'ONUSIDA est l'unité d'évaluation de l'ONUSIDA. L'évaluation n'évalue pas les coparrainants.

² ONUSIDA et le Fonds mondial. « Protocole d'accord ». 2008.

centrée sur des activités intégrées, et l'ONUSIDA et le Fonds mondial ne menant pas de telles activités, avec des processus, des budgets et une communication de l'information conjoints, le rapport d'évaluation privilégie le terme de relation, plutôt que celui de partenariat.

Pertinence

La relation entre l'ONUSIDA et le Fonds mondial est tout à fait pertinente à la riposte au VIH, puisqu'elle intègre les ressources financières et techniques nécessaires à la lutte contre l'épidémie. La complémentarité des contributions des deux organisations à la lutte contre le VIH et l'harmonisation de leurs orientations stratégiques renforcent la pertinence de leur coopération. La relation de l'ONUSIDA et du Fonds mondial est tout à fait pertinente aux niveaux national et régional, les organisations œuvrant de concert dans les pays prioritaires et par le biais de systèmes nationaux multipartites. La participation de l'ONUSIDA aux instances de coordination nationale (ICN) et aux réunions régulières des ICN du Fonds mondial permettent aux deux organisations de mieux veiller à ce que leur façon de travailler ensemble demeure pertinente pour les pays et les régions dans lesquelles elles agissent. Toutefois, certains acteurs de l'ONUSIDA, rencontrés lors des missions de terrain, voyaient d'un œil critique la notion selon laquelle l'ONUSIDA et le Fonds mondial entretiennent une relation bilatérale au niveau des pays, celle-ci augmentant le risque de contourner les systèmes de coordination nationaux.

Efficacité

La coopération de l'ONUSIDA et du Fonds mondial, à tous les niveaux des deux organisations, s'est traduite par un certain nombre de réalisations qui ont amélioré l'efficacité des programmes financés par le Fonds mondial. La plupart des réalisations des deux organisations n'ont pas été consignées de manière à permettre de déterminer la part que la relation de l'ONUSIDA et du Fonds mondial y a jouée. Au niveau des pays, les deux organisations sont perçues comme s'acquittant de leurs responsabilités à l'égard de la relation, telles qu'elles sont décrites dans l'accord de coopération. L'ONUSIDA offre un soutien utile au Fonds mondial et à la riposte élargie au VIH pour encourager un cycle de subventions du Fonds mondial piloté par les pays, cohérent et inclusif. Le Fonds mondial, au niveau national, est essentiellement un mécanisme de financement, reconnu pour son importante contribution à la riposte au VIH, mais il pourrait rencontrer plus systématiquement le personnel des bureaux de pays de l'ONUSIDA, lors des visites de pays. Les personnels des bureaux de pays de l'ONUSIDA et les équipes de pays du Fonds mondial au niveau des pays, se disent en général satisfaits des communications actuelles; le personnel régional estime qu'elles pourraient être clarifiées; les avis du personnel mondial sont mitigés.

Le Fonds mondial devait former un Comité de gestion des partenariats, chargé entre autres de la relation ONUSIDA-Fonds mondial, mais cela ne s'est jamais pleinement concrétisé. Par conséquent, la relation est gouvernée et gérée par : 1) des mécanismes multipartites aux niveaux national et régional et 2) des rencontres informelles entre les homologues du partenariat aux niveaux mondial et national. Les mécanismes multipartites au niveau mondial semblent efficaces pour harmoniser l'appui offert à la riposte au VIH, mais ne le sont guère pour soutenir le fonctionnement de la relation ONUSIDA-Fonds mondial et aplanir les obstacles organisationnels. La relation ONUSIDA-Fonds mondial fonctionne sans la plupart des outils et des structures de gestion recommandés pour les partenariats, tels qu'une orientation institutionnelle, un plan de travail conjoint, un suivi et une communication de l'information conjoints et des mécanismes de rétroaction. L'accord de coopération, le document principal de gestion de la relation, est mal connu des deux organisations, le personnel ne s'y reporte pas régulièrement pour orienter la relation et il est d'une utilité limitée pour aider à la gestion de ladite relation. L'analyse effectuée par l'équipe d'évaluation confirme la nécessité de mettre en place une structure de gouvernance et un mécanisme de gestion plus clairement structurés, de même que la création d'outils de gestion de relations pour renforcer la qualité de la relation, assurer une coopération uniforme,

prévoir un mécanisme de suivi et de communication de l'information sur la relation et garantir la viabilité de celle-ci (au niveau des pays en particulier).

Efficacité et viabilité

Dans le cadre de la relation ONUSIDA, Fonds mondial, en raison des contraintes budgétaires de l'ONUSIDA, les questions d'efficacité et de viabilité sont étroitement liées. Le temps du personnel est la principale ressource que l'ONUSIDA et le Fonds mondial affectent à la relation. Toutefois, il n'existe pas de paramètres ou de proportions établis pour l'allocation de temps du personnel. Le manque de ressources budgétaires des organisations qui leur permettraient de coopérer, mine la relation et joue sur le niveau d'engagement, à cause d'une approche de la coopération fondée sur les personnalités, guidée par les relations qu'entretiennent les personnels des deux parties. La tension est exacerbée par le manque de systèmes permettant d'assurer une continuité malgré le roulement de personnel, un problème qui frappe de nombreuses organisations internationales. Cela dit, le déclin du financement pour la lutte contre le VIH et les changements apportés à l'architecture de l'aide représentent la plus grande menace qui pèse sur l'avenir de la relation. Les partenaires de développement et les parties prenantes nationales ont insisté sur le rôle que l'ONUSIDA et le Fonds mondial jouent au niveau mondial en continuant à plaider en faveur de l'obtention de financements et à démontrer la permanence de la pertinence de ces organisations et de leurs résultats dans la lutte pour mettre fin à l'épidémie de VIH.

Conclusions

L'ONUSIDA et le Fonds mondial travaillent activement de concert pour lutter contre l'épidémie de VIH, au sein d'une relation judicieuse et complémentaire offrant à chacun la latitude de contribuer à la riposte au VIH en fonction de ses forces et de ses ressources. Les deux organisations travaillent ensemble, avec plus ou moins d'intensité et d'efficacité, aux niveaux national, régional et mondial, dans le cadre d'une relation axée sur l'amélioration de l'octroi et de la mise en œuvre des subventions du Fonds mondial. Chaque organisation apporte de nettes contributions à la relation et aux réalisations communes destinées à améliorer la riposte au VIH.

Toutefois, des facteurs internes et externes l'affectent. De l'extérieur, les changements dans le paysage de l'aide au développement et la réduction du financement pour la lutte contre le VIH exercent une pression sur la relation. À l'intérieur, les mécanismes informels et l'absence d'outils et de structures pour gérer et améliorer la relation la minent. Ces facteurs majeurs ne représentent que deux des éléments sur lesquels, dans le contexte du renouvellement de l'accord de coopération, les deux organisations doivent se pencher pour décider des modalités de leur collaboration future. Cette décision est d'importance capitale pour les prochaines étapes, qui comprennent la mise au point d'engagements appropriés pour assurer la viabilité de la relation à l'avenir.

Recommandations

1. Les hautes directions de l'ONUSIDA et du Fonds mondial devraient entamer une réflexion stratégique et parvenir à une décision concernant le niveau d'engagement souhaité pour la relation.

La décision doit :

- Indiquer où les organisations désirent se positionner sur le Continuum de relation
- Énoncer une vision et des attentes mutuelles à l'égard de la relation, de même que des attentes définies en matière de résultats tangibles.

2. Les hauts dirigeants et les unités chargées des partenariats au sein de l'ONUSIDA et du Fonds mondial devraient se livrer à un exercice d'« adaptation aux objectifs visés » (*fit-for-purpose*) dans le but d'étayer le niveau d'engagement désiré.

L'exercice devrait servir à :

- Décider de la forme que prendra le document qui cimentera la relation (mémoire d'accord, accord de coopération, contrat).
- Déterminer s'il est nécessaire d'établir un mécanisme de gouvernance et de gestion, de même que des ressources et des structures de soutien, dont des mécanismes de remontée de l'information et l'adoption de mesures correctives, pour gérer la relation.
- Réaliser une évaluation des ressources nécessaires pour que l'ONUSIDA soit en mesure d'appuyer les cycles de subventions du Fonds mondial. La haute direction de l'ONUSIDA devrait se servir de cette évaluation pour convaincre les donateurs de contribuer au financement de la riposte au VIH. (Par l'ONUSIDA)
- Mener des consultations auprès des organisations pour valider le mécanisme de remontée de l'information, y compris en formant, éventuellement, de petits groupes de travail aux niveaux régional et national pour concevoir et valider des structures de soutien adaptées au mécanisme de gouvernance et de gestion (à leur niveau).
- Les résultats de l'exercice « d'adaptation à l'objectif visé », assortis de recommandations pratiques, devraient être diffusés à l'échelle des deux organisations.

3. Au niveau mondial, les organisations devraient continuer à s'investir dans les mécanismes de participation :

- Continuer à s'investir dans les mécanismes d'engagement, tels les conseils d'administration des organisations, le Centre de situation sur le VIH, le Comité de la stratégie du Fonds mondial, le Groupe technique de référence en évaluation, les groupes de travail conjoints et le Comité d'approbation des subventions du Fonds mondial.
- Veiller au maintien de ressources adéquates pour permettre au personnel de se préparer et de se rendre aux réunions de ces instances, en plus des autres rencontres internationales majeures liées à la riposte au VIH.

4. L'ONUSIDA et le Fonds mondial devraient poursuivre leur collaboration au niveau des pays pour appuyer efficacement les cycles de subventions du Fonds mondial.

- Les directeurs de pays de l'ONUSIDA (ainsi que le personnel des bureaux de pays concernés) et les équipes de pays du Fonds mondial devraient poursuivre leurs échanges et continuer à se rencontrer régulièrement pour aligner leurs stratégies, éviter le chevauchement des services de soutien que leurs organisations offrent et assurer la cohérence de leurs communications auprès des parties prenantes sur les changements apportés aux processus et aux politiques relatifs aux subventions du Fonds mondial.
- Le Fonds mondial devrait continuer à utiliser les renseignements stratégiques et contextuels que lui fournit l'ONUSIDA, de manière à disposer de l'information nationale et contextuelle la plus récente et la plus pertinente pour ses subventions.
- Le Fonds mondial devrait continuer à tirer parti du pouvoir de mobilisation de l'ONUSIDA pour organiser conjointement des rencontres, avec les parties prenantes nationales en particulier, autour des domaines d'expertise de l'ONUSIDA.
- Les gestionnaires de portefeuille du Fonds mondial devraient informer les directeurs de pays de l'ONUSIDA de leurs visites dans les pays et rencontrer le directeur de pays en tête à tête pour discuter des progrès effectués sur les cycles de subventions du Fonds mondial. Dans la mesure du

possible, les directeurs de pays de l'ONUSIDA et les gestionnaires de portefeuille du Fonds mondial devraient participer ensemble aux principales rencontres organisées avec les parties prenantes nationales.

- Les directeurs de pays de l'ONUSIDA et les gestionnaires de portefeuille du Fonds mondial devraient adopter des mesures pour assurer une transition en douceur du personnel, en consignant, par exemple, les activités récentes de riposte au VIH menées conjointement dans leur pays.
- Les bureaux de pays de l'ONUSIDA devraient maintenir des échanges plus fréquents et approfondis avec les partenaires de l'équipe conjointe des Nations unies sur le sida et d'autres parties prenantes nationales, de manière à clarifier leurs rôles et responsabilités dans le cadre des cycles de subventions du Fonds mondial dans leur pays.

L'ONUSIDA et le Fonds mondial devraient fournir des orientations et des ressources aux points focaux du Fonds mondial des bureaux de pays de l'ONUSIDA pour qu'ils demeurent informés des changements apportés aux politiques du Fonds mondial.

Sigles

AOA	Afrique orientale et australe
AP	Asie-Pacifique
AT	Assistance technique
BIG	Bureau de l'Inspecteur général
BP	Bénéficiaire principal (Fonds mondial)
BPO	Bureau de pays de l'ONUSIDA
CAS	Comité d'approbation des subventions (Fonds mondial)
CGP	Comité de gestion des partenariats
CICSSM	Comité d'instance de coordination du secteur de la santé du Myanmar
CRG	Département pour les droits, l'égalité des sexes, la prévention et la mobilisation communautaire
CSII	Comité de la stratégie, des investissements et de l'impact
CT	Équipe de pays
CTEP	Comité technique d'examen des propositions (Fonds mondial)
DAT	Dispositif d'appui technique
DP	Demande de proposition
DPO	Directeur pays de l'ONUSIDA
EAR	Équipe d'appui régionale (ONUSIDA)
ECNU	Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida
Fonds mondial	Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme
GD	Groupe directeur
GDVS	Groupe de donateurs VIH et sida
GPF	Gestionnaire de portefeuille du Fonds

GPM	Gestionnaire de portefeuille du Fonds (Fonds mondial)
GPR	Gestionnaire de portefeuille régional (Fonds mondial)
GTC	Groupe de travail conjoint
ICN	Instance de coordination nationale
IS	Information stratégique
ITP	Implementation Through Partnership
NMF	Nouveau modèle de financement (Fonds mondial)
OCDE-DCD	Organisation de coopération et de développement économiques – Direction de la coopération pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
PA	Protocole d'accord
PCA	Populations clés affectées
PEPFAR	Plan d'urgence du Président des États-Unis pour la lutte contre le sida
PSN	Plan stratégique national
PVVIH	Personnes vivant avec le VIH
TERG	Groupe technique de référence pour les questions d'évaluation (Fonds mondial)
TR	Termes de référence
UMP	Unité de mise en œuvre de projets
VIH/SIDA	Virus de l'immunodéficience humaine/syndrome d'immunodéficience acquise

Table des matières

SOMMAIRE EXÉCUTIF	I
1 INTRODUCTION	1
1.1 Contexte général	1
1.2 Méthodologie	1
1.3 Contexte	2
2 CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION	5
2.1 Vue d'ensemble.....	5
2.2 Pertinence	5
2.2.1 Pertinence de la riposte au VIH	5
2.2.2 Pertinence aux niveaux national et régional	7
2.3 Efficacité	8
2.4 Efficience	28
2.5 Viabilité.....	30
3 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	32
3.1 Conclusions.....	32
3.2 Recommandations	33

Figures

Figure 2.1	Les avantages comparatifs de l'ONUSIDA et du Fonds mondial.....	6
Figure 2.2	En pourcentage, jours de consultation en soutien technique consacrés à des processus du Fonds mondial, par le biais des dispositifs d'appui technique.	10
Figure 2.3	Activités communes de l'ONUSIDA et du Fonds mondial au niveau des pays	11
Figure 2.4	Exemples du soutien de l'ONUSIDA au niveau national	12
Figure 2.5	Appui de l'ONUSIDA à la planification nationale associée aux subventions du Fonds mondial – Données d'enquête	12
Figure 2.6	Exemples de mécanismes d'engagement officiels au niveau mondial	15
Figure 2.7	Exemples de mécanismes d'engagement moins formels au niveau mondial	16
Figure 2.8	Relation de l'ONUSIDA et du Fonds mondial fondée sur les principes de partenariat.....	24
Figure 2.9	Fréquence et formes des communications de l'ONUSIDA et du Fonds mondial au niveau des pays	26
Figure 2.10	Temps du directeur de pays de l'ONUSIDA consacré à des activités liées au Fonds mondial.....	28
Figure 2.11	Ressources consacrées à la gestion de la relation	29

1 Introduction

1.1 Contexte général

1. Le Groupe de gestion Universalisa limitée (Universalisa) est heureux de déposer le Rapport d'évaluation préliminaire de l'Évaluation indépendante du partenariat entre le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) et le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme.³

2. L'ONUSIDA et le Fonds mondial sont deux des plus grandes organisations multilatérales et multidonateurs engagées dans la riposte au VIH aux niveaux mondial, régional et national. Le plaidoyer politique, les conseils en matière de politiques stratégiques et l'expertise technique constituent les fonctions principales de l'ONUSIDA. L'organisation s'emploie à nouer des partenariats, à en élargir la portée et cherche à améliorer le soutien apporté aux pays, dans le but de maximaliser les ressources nationales et internationales, y compris celles du Fonds mondial et le Plan d'urgence du Président des États-Unis pour la lutte contre le sida (PEPFAR). Le Fonds mondial, organisation indépendante, internationale et non gouvernementale, a été créé en 2002. Il a pour mission d'attirer, de gérer et de dégager des ressources supplémentaires pour contribuer durablement et notablement à la lutte contre les trois maladies dans les pays qui en ont besoin et à la réduction de la pauvreté.

3. Comme le précisait la demande de proposition (voir Volume II, annexe II), l'évaluation a pour objectif d'évaluer ce qui, dans la relation de l'ONUSIDA et du Fonds mondial, fonctionne et ne fonctionne pas (et pourquoi), d'offrir des exemples de réalisations du partenariat et de formuler des recommandations pour améliorer le fonctionnement de la relation aux niveaux mondial, régional et national. L'évaluation s'intéresse à la collaboration entre ces organisations, de la période allant de 2013 au milieu de 2016, et examine les facteurs qui pourraient renforcer la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la viabilité de leur relation, de même que les composantes de celle-ci.

4. L'évaluation s'adresse à la haute direction de l'ONUSIDA et du Fonds mondial ainsi qu'à leurs partenaires externes. Les constatations, les conclusions et les recommandations de l'évaluation seront présentées au Conseil de coordination de programme de l'ONUSIDA et au conseil d'administration du Fonds mondial.

1.2 Méthodologie

5. Cette partie présente un résumé de la méthodologie employée lors de l'évaluation. Les limites et les stratégies d'atténuation sont décrites à l'annexe II du volume II. La méthodologie complète est détaillée dans la proposition technique et les révisions qui y ont été apportées sont notées dans le rapport initial.

³ Dans ce rapport, le Secrétariat de l'ONUSIDA est l'unité d'évaluation de l'ONUSIDA. L'évaluation n'évalue pas les coparrainants.

6. L'évaluation a été guidée par une matrice d'évaluation précisant les critères d'évaluation, les questions et les sources de données (voir volume II, annexe III). Les méthodes d'évaluation employées comprennent : une étude documentaire (voir la liste des documents à l'annexe IV du volume II); une cartographie des parties prenantes (voir volume II, annexe V); des entretiens et des groupes de discussion avec 183 parties prenantes, en personne et par vidéoconférence, téléphone ou Skype (voir la liste des parties prenantes consultées à l'annexe VI et les protocoles d'entrevue à l'annexe VII); un sondage en ligne de 49 parties prenantes, dont les directeurs de pays et les responsables régionaux de l'ONUSIDA (taux de réponse de 64 pour cent), les gestionnaires de portefeuille du Fonds mondial et les gestionnaires de portefeuille régionaux (taux de réponse de 10 pour cent) (voir l'instrument de sondage à l'annexe VIII du volume II et les réponses du sondage à l'annexe IX) et des missions de terrain de cinq jours au Malawi, au Kenya, au Myanmar et en Thaïlande (visite de région et de pays) effectuées entre le 13 février et le 10 mars 2017.

Description du rapport

7. Le volume I, Rapport d'évaluation final, est organisé comme suit :
- SECTION 1 : Introduction incluant le contexte général, la méthodologie et le contexte
 - SECTION 2 : Constats de l'évaluation sur la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la viabilité
 - SECTION 3 : Conclusions et recommandations
 - Les annexes figurent dans le volume II du rapport d'évaluation.

1.3 Contexte

Fondement de la relation entre l'ONUSIDA et le Fonds mondial

8. La relation entre l'ONUSIDA et le Fonds mondial se fonde sur leur « intention mutuelle de collaborer au renforcement de la riposte mondiale à l'épidémie de VIH/SIDA et à l'accélération des progrès vers un impact sur l'épidémie. »⁴ Les organisations s'efforcent de réaliser ces objectifs à l'aide de mécanismes de coordination et en tirant le meilleur parti de leur complémentarité, grâce à un alignement stratégique. Les domaines de coopération englobent l'échange d'information, le soutien technique, les investissements stratégiques, la mobilisation des volontés politiques et le soutien en faveur de dialogues nationaux avec toutes les parties prenantes, dont la société civile et les communautés. Plus précisément, la coopération des organisations porte sur la collecte de données, l'analyse et l'identification de lacunes dans la riposte à l'épidémie, dont celles des environnements favorables des pays, l'égalité d'accès aux services et un appui aux questions des droits de la personne, de genre et des populations clés à risque élevé. Ces échanges ont lieu aux niveaux national, régional et mondial, dans le cadre de comités, de groupes de travail et de relations entre les directeurs, les gestionnaires et le personnel dont les travaux se recoupent (décrits plus en détail à la section 2.3 sur l'efficacité).

9. Au cours des 16 dernières années, depuis la création du Fonds mondial, l'ONUSIDA et le Fonds mondial ont officialisé leur relation par une série d'instruments, y compris des Mémoires d'accord (2003 et 2008) et un accord de coopération en 2014. L'équipe d'évaluation a tenu compte des domaines

⁴ ONUSIDA et le Fonds mondial. « Protocole d'accord ». 2008.

de coopération et de responsabilités, tels qu'ils sont énoncés dans l'accord de coopération de 2014 et dans les termes de référence de cette évaluation, mais ils ne constituent pas les seuls éléments sur lesquels se base l'évaluation de la relation.

Description de la relation entre l'ONUSIDA et le Fonds mondial

10. La demande de proposition préconisant une évaluation du *partenariat* de l'ONUSIDA et du Fonds mondial, il est impératif de définir la nature de la relation entre les deux organisations. D'après notre expérience et une analyse documentaire sur les partenariats, l'ONUSIDA et le Fonds mondial entretiennent une relation par laquelle ils participent activement à la riposte au VIH, toutefois il reste des étapes à franchir pour instaurer un partenariat, si tel est le souhait de la haute direction des deux organisations.

11. Notre définition du partenariat, fondée sur la littérature universitaire et spécialisée et notre expérience en évaluation de partenariats, se lit ainsi :

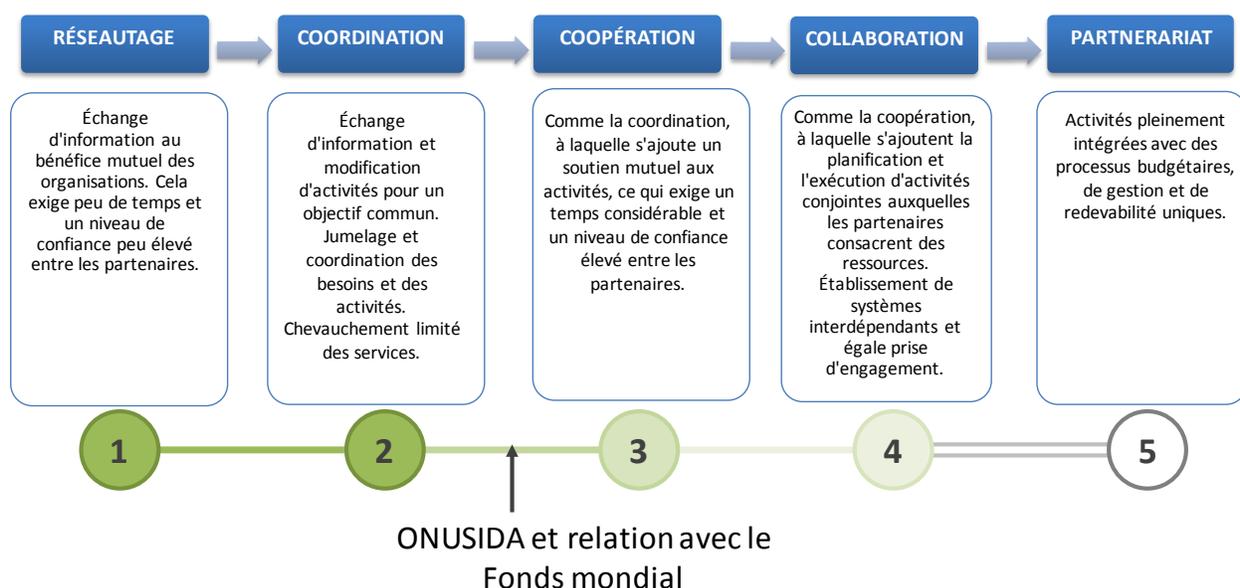
« **Un partenariat** est une relation individualisée fondée sur la confiance et la transparence, par laquelle les organisations travaillent de concert pour atteindre un but commun. Ce but repose sur des objectifs et des résultats clairs et des délais précis. Les partenaires établissent des systèmes interdépendants leur permettant de partager les risques et les réussites et de gérer leur relation. Le rendement d'un partenariat (efficacité, efficience) produit une plus-value plus importante que celle qui pourrait être obtenue en l'absence de partenariat. »⁵

12. Le Continuum de relation (le Continuum), illustré plus bas, propose cinq niveaux de participation, du *réseautage* (le moins intégré) au *partenariat* (le plus intégré). Le Continuum n'est pas une mesure de rendement, mais plutôt un ensemble d'options offertes aux organisations travaillant ensemble, chacune de ces options étant valable dans des contextes différents. Le Continuum n'est pas destiné à déterminer lequel des cinq niveaux est à privilégier. Il sert plutôt à favoriser une discussion entre les organisations à propos du niveau d'intégration désirable et réalisable dans le cadre de leur relation. L'ONUSIDA et le Fonds mondial devraient discuter et décider ensemble des éléments sur lesquels harmoniser leur relation, de manière à partager une vision commune et veiller à ce qu'ils disposent, pour la soutenir, de modalités d'organisation, de systèmes et de ressources allouées adéquats. Le Continuum a été adapté pour les besoins de cette évaluation.⁶

⁵ Universalia, 2017.

⁶ <http://www.sparc.bc.ca/wp-content/uploads/2016/12/continuum-of-collaboration.pdf>

Figure 1.1 Le Continuum de relation



13. D'après ce Continuum, la relation entre l'ONUSIDA et le Fonds mondial se situe entre la coordination et la coopération. Au niveau de la **coordination**, les organisations ont pour but commun de mettre fin à l'épidémie du VIH, mais n'ont pas établi un ensemble d'objectifs de relations clairs (ils n'apparaissent pas dans l'accord de coopération – décrit aux paragraphes 13 et 14 et présenté en détail à l'annexe IX du Volume II). Les organisations offrent des services et des activités complémentaires et font des efforts pour s'harmoniser au niveau des pays. La relation n'a pas pleinement atteint le niveau de **coopération**. L'ONUSIDA, par divers moyens convenus dans l'accord de coopération, offre un appui important aux activités du Fonds mondial. Bien que le Fonds mondial influence les activités de l'ONUSIDA, il n'offre pas, au quotidien, le même degré de communication et d'appui aux activités de l'ONUSIDA (cela ne figure pas dans l'accord de coopération). Les organisations n'ont pas encore pleinement atteint la « réciprocité » qui caractérise une relation de coopération. D'après les entretiens d'évaluation, les organisations ne bénéficient pas d'un niveau de confiance élevé, celui-ci variant au sein des organisations. Les ressources partagées se traduisent essentiellement en capital humain (temps du personnel) et il n'y a pas de financement commun. La relation de l'ONUSIDA et du Fonds mondial montre quelques signes annonciateurs de **collaboration**, les deux organisations contribuant au nouveau modèle de financement, le système interdépendant de subventions et de mise en œuvre du Fonds mondial.⁷

14. Par conséquent, ce rapport privilégie le terme de *relation* plutôt que celui de *partenariat* pour désigner l'alliance entre l'ONUSIDA et le Fonds mondial. Le terme de *coopération* est employé pour décrire les moyens par lesquels les deux organisations travaillent ensemble.

⁷ L'accord de coopération établit une distinction semblable entre la collaboration (article 3) et la coopération (article 4). La collaboration signifie travailler ensemble à des activités conjointes alors que la coopération désigne le partage d'information, la communication et le soutien de l'ONUSIDA aux activités associées au Fonds mondial. Le Continuum de relation propose une définition de la collaboration plus approfondie que celle de l'accord de coopération.

2 Constatations de l'évaluation

2.1 Vue d'ensemble

15. Les parties suivantes présentent les constatations de l'évaluation sur la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la pérennité, découlant des critères de la Direction de la coopération pour le développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE-DCD) et des questions de la matrice d'évaluation.

2.2 Pertinence

16. **Pertinence** : Mesure selon laquelle les objectifs de l'action de développement correspondent aux attentes des bénéficiaires, aux besoins du pays, aux priorités globales, aux politiques des partenaires et des bailleurs de fonds.⁸

17. Cette partie porte sur les deux dimensions de la pertinence : la pertinence de la relation de l'ONUSIDA et du Fonds mondial au regard de la riposte mondiale au VIH et la pertinence de la relation aux niveaux national et régional.

2.2.1 Pertinence de la riposte au VIH

Constat 1. La relation entre l'ONUSIDA et le Fonds mondial est tout à fait pertinente à la riposte au VIH, puisqu'elle intègre les ressources financières et techniques nécessaires à la lutte contre l'épidémie.

18. La grande majorité des parties prenantes consultées lors de cette évaluation (par le biais de missions de terrain, d'entretiens et d'un sondage en ligne) estime que la relation entre l'ONUSIDA et le Fonds mondial est tout à fait pertinente au regard de la riposte au VIH.

19. La complémentarité des contributions des deux organisations à la lutte contre le VIH et l'harmonisation de leurs orientations stratégiques renforcent la pertinence de leur coopération. Comme le souligne le Mémoire d'accord signé par les deux organisations en 2008, celles-ci apportent des compétences et des ressources complémentaires à la riposte au VIH, « Le Fonds mondial est un mécanisme de financement novateur. Organe de coordination de la riposte au sida des Nations unies, l'ONUSIDA a une fonction d'appui normatif et technique à l'échelle mondiale et s'emploie à faire travailler les ressources du Fonds mondial. »⁹ La figure 2.1 récapitule notre analyse des avantages

⁸ OCDE-CDC « Glossaire des principes aux termes relatifs à l'évaluation et à la gestion axée sur les résultats ». Paris : OCDE-CDC 2002. p. 32.

⁹ ONUSIDA et le Fonds mondial. « Protocole d'accord ». 2008.

comparatifs des deux organisations, relevés par les parties prenantes consultées et telles qu'elles ressortent de l'étude documentaire.¹⁰

Figure 2.1 Les avantages comparatifs de l'ONUSIDA et du Fonds mondial

ONUSIDA	Fonds mondial
<ul style="list-style-type: none"> • Pouvoir de mobilisation de l'ONUSIDA • Succès rencontrés dans les actions en faveur de changements à apporter aux politiques et dans le financement pour le VIH. • Renforcement des capacités des organisations de la société civile • Rôle de la gestion et de l'analyse des données • La présence du personnel de l'ONUSIDA des bureaux de pays sur le terrain favorise une relation avec les gouvernements nationaux et la participation aux instances nationales de coordination. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le financement considérable que le Fonds mondial apporte • Processus du Fonds mondial, tel le nouveau modèle de financement • Le rayonnement international du Fonds mondial • L'étendue du travail accompli par le Fonds mondial dans la lutte au VIH, à la tuberculose et au paludisme.

20. La pertinence de la relation est soulignée par les mesures importantes adoptées par les deux organisations pour aligner stratégiquement leurs mandats centraux, exprimés dans leurs visions (voir encadré) et leurs stratégies organisationnelles. Les organisations ont travaillé en ensemble, par le biais du Comité de la stratégie du Fonds mondial, pour harmoniser le plan stratégique 2016-2020 de l'ONUSIDA et le plan stratégique 2017-2022 du Fonds mondial. Le Fonds mondial a adopté la stratégie d'accélération de l'ONUSIDA pour les cibles (10) et les jalons (3) à atteindre d'ici 2020, dans le cadre de sa riposte au sida, soulignant que « les objectifs et les cibles d'impact sur la santé sont explicitement liés aux plans mondiaux des partenaires ». Les deux organisations ont également formulé des principes similaires pour l'ensemble de leurs travaux.¹¹ Les orientations stratégiques des deux organisations concordent, celles-ci ciblant les lacunes dans la lutte contre l'épidémie de VIH, facilitant la coordination dans les pays (au moyen, par exemple, des instances de coordination nationale), améliorant la viabilité de la riposte au VIH et des programmes du Fonds mondial et travaillant en partenariat pour obtenir des résultats.

Vision du Fonds mondial : *Un monde débarrassé du fardeau du VIH, de la tuberculose et du paludisme et une meilleure santé pour tous.*

Vision de l'ONUSIDA : *Zéro nouvelle infection de VIH. Zéro discrimination. Zéro décès lié au sida.*

¹⁰ D'après l'accord de coopération, le Fonds mondial a l'avantage comparatif « d'attirer, de gérer et de dégager des ressources additionnelles pour riposter au VIH/sida, à la tuberculose et au paludisme » (paragraphe 2.a). Toujours d'après l'accord de coopération, « une présence nationale et régionale, un plaidoyer politique de haut niveau et un mandat largement reconnu de mobilisation, de coordination et de négociation » (paragraphe 2.c) représentent l'avantage comparatif de l'ONUSIDA.

¹¹ Le Fonds mondial. « Stratégie du Fonds mondial pour la période 2017/2022 : investir pour mettre fin aux épidémies. » 2016b. 14

2.2.2 Pertinence aux niveaux national et régional

Constat 2. La relation de l'ONUSIDA et du Fonds mondial est tout à fait pertinente aux niveaux national et régional, les organisations œuvrant de concert dans les pays prioritaires et par le biais de systèmes nationaux multipartites.

21. Aux niveaux national et régional, les organisations s'entendent sur les pays prioritaires. Le plan stratégique de l'ONUSIDA énumère les 35 pays prioritaires de l'initiative Accélérer pour la riposte à l'épidémie de VIH.¹² En 2015, 27 (44 pour cent) des pays bénéficiant d'un financement du Fonds mondial pour le VIH participaient à l'initiative Accélérer. 5,5 milliards de dollars, soit 75 pour cent de la totalité des ressources octroyées en 2015 par le Fonds mondial, ont été versés aux pays de l'initiative Accélérer.¹³

22. Plus de 90 % des directeurs de pays de l'ONUSIDA et des gestionnaires de portefeuille du Fonds interrogés estiment que la relation entre l'ONUSIDA et le Fonds mondial est pertinente au regard de la riposte à l'épidémie du sida dans leur pays (94 pour cent) et pour l'atteinte des cibles de l'initiative Accélérer pour mettre fin au sida d'ici 2020/2030 (92 pour cent). Même si les organisations adoptent des approches différentes pour riposter au VIH, 95 pour cent des directeurs de pays de l'ONUSIDA (93 pour cent) et des gestionnaires de portefeuille du Fonds (100 pour cent) s'accordent à dire que l'ONUSIDA et le Fonds mondial partagent des valeurs fondamentales qui leur permettent de travailler en partenariat.

23. Certains acteurs de l'ONUSIDA, rencontrés lors des missions de terrain, voyaient d'un œil critique la notion selon laquelle l'ONUSIDA et le Fonds mondial entretiennent une relation bilatérale au niveau des pays, rappelant que le mandat des systèmes de coordination, telles les instances de coordination nationale, appelle l'ensemble des partenaires de la riposte au sida à collaborer (voir la citation en encadré).

Pour le Fonds mondial et l'ONUSIDA, il ne s'agit pas d'un travail bilatéral. Il est important qu'une plateforme existe. Si nous avons d'autres donateurs, nous sommes tous intéressés à recruter d'autres donateurs et nous en discutons ensemble. Notre objectif est de nous compléter [les uns les autres] et de convaincre des donateurs potentiels de rejoindre nos rangs. Il est important de ne pas engager de conversations bilatérales. Directeur de pays de l'ONUSIDA

24. Étant donné l'approche multipartite de la riposte au VIH, l'intégration de l'ONUSIDA et du Fonds mondial dans les instances de coordination renforce leur coopération. L'instance de coordination

¹² « L'accélération de la riposte consiste à intensifier le rythme de la mise en œuvre, du ciblage et du changement au niveau mondial, régional et national, mais aussi dans les provinces, les districts et les villes... Elle implique de fixer des objectifs ambitieux et d'accélérer la fourniture de services de prévention et de traitement du VIH à fort impact... L'accélération favorise la réalisation des objectifs « 90–90–90 » pour que, d'ici 2020, 90 % des personnes vivant avec le VIH connaissent leur statut sérologique, 90 % des personnes qui connaissent leur séropositivité reçoivent un traitement et 90 % des personnes sous traitement aient une charge virale supprimée, de sorte que leur système immunitaire reste fort et que le risque qu'elles transmettent l'infection soit considérablement réduit. » (ONUSIDA, 2015, p. 3)

¹³ ONUSIDA. « Extracts from UNAIDS Country Offices (UCO) Summary Reports submitted in ERP in relation to partnership with Global Fund. » (Extraits des rapports sommaires des bureaux de pays de l'ONUSIDA traitant du partenariat avec le Fonds mondial, transmis par le système ERP – en anglais seulement) Extrait, 2017a.

nationale représente l'un des canaux par lesquels les deux organisations participent au processus de dialogue national, conçu pour veiller à ce que les besoins du pays et les normes internationales de la riposte au VIH soient respectés. Grâce à la participation de l'ONUSIDA à l'instance de coordination nationale (ICN) et à la présence régulière du Fonds mondial aux réunions de l'ICN, les deux organisations sont plus en mesure de veiller à ce que leur façon de travailler ensemble demeure pertinente pour les pays et les régions dans lesquelles elles œuvrent. Comme le remarque un membre du personnel régional : « Notre participation aux activités du Fonds mondial n'a jamais été motivée par un sentiment d'obligation né d'une entente officielle. Il s'agit, la plupart du temps, d'une participation motivée par des intérêts communs. Nos visions [pour le pays] concordent. »

2.3 Efficacité

25. **Efficacité** : La mesure selon laquelle les objectifs de [la relation] ont été atteints, ou sont en train de l'être, compte tenu de leur importance relative.¹⁴

26. Cette section évalue l'efficacité des contributions des deux organisations relatives aux réalisations qui ont amélioré les programmes financés par le Fonds mondial, à la gestion de la relation et à la coopération et à la communication entre l'ONUSIDA et le Fonds mondial.

Constat 3. La coopération de l'ONUSIDA et du Fonds mondial, à tous les niveaux des deux organisations, s'est traduite par un certain nombre de réalisations qui ont amélioré l'efficacité des programmes financés par le Fonds mondial.

27. Au niveau national, la coopération entre l'ONUSIDA et le Fonds mondial a permis d'intégrer davantage les populations clés à la riposte au VIH. Dans les quatre pays visités, les parties prenantes interrogées, toutes catégories confondues, ont donné des exemples de l'ONUSIDA encourageant l'inclusion des personnes vivant avec le VIH (PVVIH) dans les planifications nationales de lutte contre le VIH et dans les cycles de subventions du Fonds mondial. L'ONUSIDA a été loué pour les types de soutien qu'il offre, comme accueillir des réunions d'organisations de la société civile, veiller à la présence de personnes vivant avec le VIH à l'instance de coordination nationale (ou à d'autres rencontres nationales), voire organiser des consultations avec des personnes vivant avec le VIH dans diverses régions. Par exemple, au Myanmar, l'ONUSIDA étudie les moyens par lesquels encourager la participation des organismes de santé ethniques, en particulier ceux situés dans des régions éloignées de la capitale et des lieux où les donateurs internationaux exercent leurs activités. L'ONUSIDA a organisé des consultations entre des groupes de santé ethniques et le gouvernement dans deux régions

Au Myanmar, un programme destiné à la prévention contre le VIH parmi les populations clés a été réalisé conjointement par le Programme national de lutte contre le sida, Save the Children, le FNUAP et le bureau de pays de l'ONUSIDA, grâce à l'appui du Fonds mondial. Il propose une approche normalisée de la prévention en suggérant une série d'activités. Ces activités ont permis au bureau de pays de l'ONUSIDA, conjointement avec le Programme national de lutte contre le sida et les partenaires : 1) de cerner des stratégies de prévention novatrices clés à inclure dans le nouveau Plan de stratégie nationale 2016-2020; 2) de rédiger quatre politiques générales en appui au plaidoyer à

¹⁴ OCDE-CDC « Glossaire des principes aux termes relatifs à l'évaluation et à la gestion axée sur les résultats ». Paris : OCDE-CDC 2002. p. 20.

géographiques différentes. En travaillant avec ces groupes, l'ONUSIDA a favorisé l'inclusion de nouveaux participants à la riposte au VIH dans les populations les plus marginalisées. Étant donné que le Fonds mondial n'assure pas une présence dans les pays, son personnel aurait de la difficulté à atteindre ces populations.

28. Les directeurs de pays de l'ONUSIDA et les gestionnaires de portefeuille du Fonds profitent également de la relation de l'ONUSIDA et du Fonds mondial pour aborder certaines situations politiques délicates. En 2010, un audit du Fonds mondial des subventions du Fonds mondial au Malawi a relevé des « faiblesses importantes dans l'administration des subventions » – plus de trois millions de dollars américains, pour des transactions inadmissibles ou insuffisamment documentées, ont été remboursés au gouvernement du Malawi entre les mois de novembre 2012 et juillet 2013.¹⁵ Avec l'aide du gouvernement, le directeur de pays de l'ONUSIDA, qui présidait également le Groupe de donateurs pour la lutte contre le VIH et le sida, a joué un rôle crucial dans le rétablissement de bonnes relations entre le gouvernement et les partenaires de développement. Il a travaillé avec le président du Malawi, les ministres des Finances et de la Santé, le Fonds mondial, les donateurs et les organisations de la société civile pour appuyer des mesures destinées à renforcer la confiance. L'ONUSIDA a aidé les acteurs nationaux et aux donateurs à s'unir dans la riposte au VIH pour déposer une note conceptuelle en application du nouveau modèle de financement. Il a également facilité l'organisation d'une délégation de haut niveau du gouvernement du Malawi au Fonds mondial, à Genève, en janvier 2015, pour assurer le Fonds mondial que le Malawi instaurait des réformes efficaces en réponse à l'audit. Les personnes interviewées dans tous les groupes de parties prenantes, dont des représentants du ministère de la Santé, ont exprimé leur grand respect pour le rôle que l'ONUSIDA a exercé dans le rétablissement de la confiance après l'audit. L'ONUSIDA a contribué de manière significative à la réforme de la gouvernance de l'instance de coordination nationale en 2014-2015 et à la mise sur pied, en 2016, de l'unité d'exécution des projets au ministère de la Santé, destinée à administrer la subvention pour la lutte contre la tuberculose et le VIH en lieu et place de la Commission nationale de lutte contre le sida.

29. Les directeurs de pays de l'ONUSIDA et les gestionnaires de portefeuille du Fonds ont également exploité leurs relations politiques pour augmenter les ressources nationales consacrées à la lutte contre le VIH. 60 pour cent des directeurs de pays de l'ONUSIDA et 40 pour cent des gestionnaires de portefeuille du Fonds sondés ont déclaré avoir travaillé conjointement pour améliorer le niveau et la qualité des engagements politiques pris à l'égard de l'octroi de ressources nationales, dans leur pays de travail. Par exemple, au Myanmar, les discussions avec le gouvernement ont abouti à un premier versement de cinq millions de dollars américains pour des médicaments antirétroviraux, augmenté ensuite à 15 millions.

30. Outre le soutien technique offert par les bureaux de pays de l'ONUSIDA, les équipes régionales de soutien du Secrétariat de l'ONUSIDA, au moyen des dispositifs d'appui technique, ont aidé de nombreux pays, en leur offrant un soutien technique pour la rédaction de notes conceptuelles, en les aidant à répondre à leurs besoins en mobilisation de ressources, en participant aux réseaux régionaux des organisations de la société civile et aux plateformes régionales des organisations de la société civile du Fonds mondial pour les projets régionaux et en organisant des réunions et des ateliers conjoints avec le Fonds mondial (pour ne citer que quelques-uns des nombreux moyens d'appui). Au cours de la période d'évaluation, l'accent a été mis sur les services offerts pour aider les pays à répondre aux exigences du nouveau modèle de financement, sur le soutien direct et le financement de l'embauche de consultants pour aider à la préparation de notes conceptuelles. L'ONUSIDA aide également les pays à

¹⁵ Bureau de l'Inspecteur général du Fonds mondial. Rapport d'audit du Malawi. 2012. p. 1-2.

rédiger des plans stratégiques nationaux, à monter des dossiers d'investissement et à développer des instruments essentiels pour la riposte au VIH adaptés aux pays, soient des activités tout utiles aux processus de demandes de subvention du Fonds mondial. En 2014 et 2015, presque les trois quarts des mandats des dispositifs d'appui technique comprenaient un élément relatif à l'un des processus du Fonds mondial. Lors des missions de terrain, le personnel de bureau de pays de l'ONUSIDA a émis des commentaires favorables sur la rapidité et la souplesse avec lesquelles ils ont bénéficié des dispositifs d'appui techniques offerts par leurs équipes régionales de soutien.

Figure 2.2 *En pourcentage, jours de consultation en soutien technique consacrés à des processus du Fonds mondial, par le biais des dispositifs d'appui technique.*¹⁶

Région	Période	Note conceptuelle du NMF	Composantes du NMF	N ^{bre} de mandats d'appui technique
Asie-Pacifique	Juin – déc. 2014	56 %	10 %	148
	Janv. 2015 – juin 2015	45 %	10 %	
Afrique orientale et australe	Avr. – sept. 2014	82 %	11 %	140
	Oct. 2014 – déc. 2015	61 %	13 %	
Afrique occidentale et centrale	Juill. – déc. 2014	57 %	6 %	148

31. Au niveau mondial, la relation participe au progrès des travaux des deux organisations, essentiellement par la résolution commune de problèmes. Un exemple de cette coopération se traduit par l'existence du Centre de situation sur le VIH, un lieu de rencontre physique dans lequel les partenaires de développement et les parties prenantes pertinentes se réunissent pour résoudre des problèmes précis liés à un pays. L'ONUSIDA copréside ces rassemblements, avec l'OMS et le PEPFAR, et y assume généralement un rôle de premier plan. Les utilisateurs du Centre de situation sur le VIH analysent les données recueillies, identifient les tendances, partagent des rapports et résolvent les difficultés qui ne peuvent être réglées qu'au sein d'une plus large collaboration. Par exemple, en mars 2016, l'ONUSIDA, le Fonds mondial, l'OMS et le PEPFAR ont participé à une rencontre du Centre de situation sur le VIH, présidée par l'ONUSIDA, au cours de laquelle les parties se sont entendues sur une marche à suivre concernant certaines questions essentielles en République démocratique du Congo, dont l'émission de nouvelles directives de l'OMS, la mise en œuvre d'un traitement pédiatrique, l'élargissement des activités conjointes sur le VIH et la tuberculose, etc. Le Sud-Soudan, le Mali et le Tchad, entre autres, ont récemment participé aux rencontres du Centre de situation sur le VIH.

32. Ces réalisations, issues de la relation de l'ONUSIDA et du Fonds mondial, en représentent quelques exemples choisis. La coopération entre les deux organisations a également donné lieu à une série d'autres réalisations, toutefois, celles-ci n'ont pas été consignées de manière à permettre de déterminer la part que la relation de l'ONUSIDA et du Fonds mondial y a jouée. Qui plus est, la majorité des processus auxquels participent les deux organisations sont multipartites et comprennent de nombreux autres organisations, gouvernements et particuliers et donc, ne peuvent pas et ne devraient pas être spécifiquement attribués à la relation de l'ONUSIDA et du Fonds mondial. Néanmoins, toutes

¹⁶ ONUSIDA. *UNAIDS Technical Support Facilities* (en anglais seulement). Évaluation de mi-parcours, 2016d.

les parties prenantes interrogées reconnaissent que les deux organisations sont des acteurs clés de la riposte globale au VIH.

Constat 4. L'ONUSIDA offre un soutien utile à la riposte au VIH pour encourager des programmes, financés par le Fonds mondial, pilotés par les pays, cohérents et inclusifs. La relation de l'ONUSIDA et du Fonds mondial au niveau des pays est gérée par le directeur de pays de l'ONUSIDA et le gestionnaire de portefeuille du Fonds et s'articule sur l'attribution des subventions du Fonds mondial.

La relation du directeur de pays de l'ONUSIDA et du gestionnaire de portefeuille du Fonds

33. La coopération de l'ONUSIDA et du Fonds mondial au niveau des pays est en général positive. Cela dit, fondée sur les relations personnelles qu'entretiennent le directeur de pays de l'ONUSIDA et le gestionnaire de portefeuille du Fonds, elle varie considérablement d'un pays à l'autre en fonction des affinités personnelles entre les deux personnes. La coopération est axée sur les rencontres de parties prenantes et les efforts de plaidoyer et, dans une moindre mesure, sur d'autres types d'activités qui appuient les programmes financés par le Fonds mondial et la participation des deux organisations à la riposte nationale au VIH, comme l'illustrent, ci-dessous, les données du sondage.

Figure 2.3 Activités communes de l'ONUSIDA et du Fonds mondial au niveau des pays

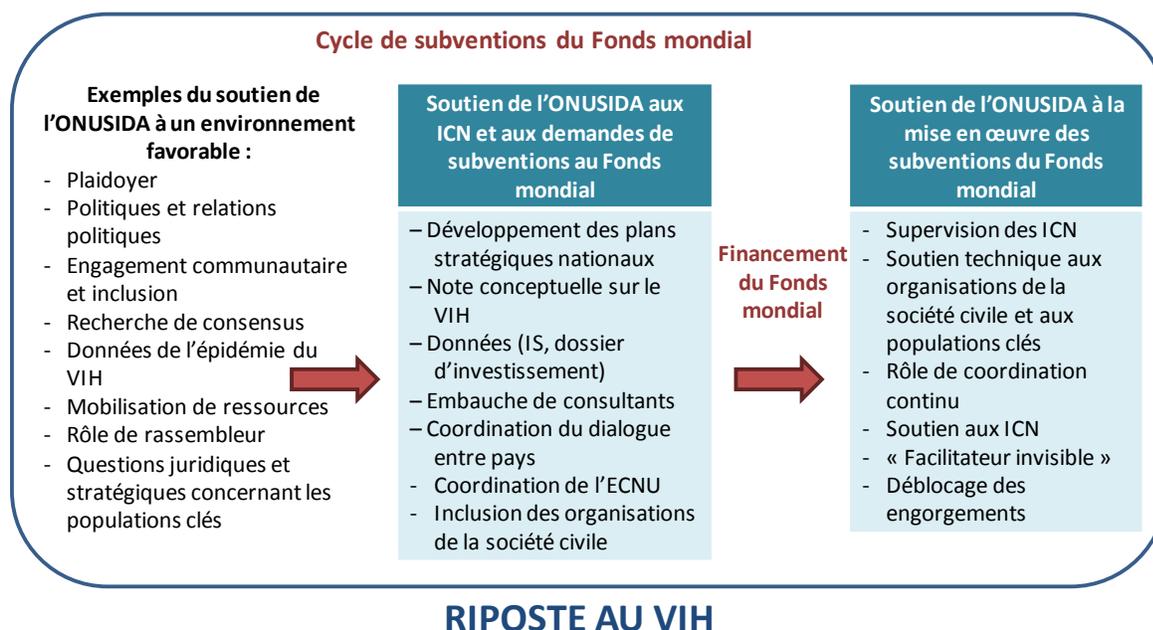
Quelles sont les activités communes suivantes, s'il y a lieu, auxquelles l'ONUSIDA et le Fonds mondial ont participé dans votre pays ou région?

Réponse	Graphique	Pourcentage	Nombre
Efforts de plaidoyer		78,6 %	33
Formations et ateliers communs		57,1 %	24
Tables rondes		54,8 %	23
Événements de réseautage		47,6 %	20
Missions conjointes		45,2 %	19
Autre, veuillez préciser		31,0 %	13
Élaboration de documents conjoints		21,4 %	9
Total des réponses			42

Le rôle de l'ONUSIDA dans la relation, au niveau des pays

34. Pour atteindre les cibles indiquées dans la Stratégie 2016-2020 de l'ONUSIDA, l'organisation offre un appui à la riposte globale au VIH qui se manifeste, entre autres, par l'établissement d'un environnement favorable, un soutien offert aux parties prenantes et leur participation à la riposte et une contribution apportée aux cycles de subventions du Fonds mondial et aux programmes financés par le Fonds mondial. La figure 2.4 donne des exemples de cet appui.

Figure 2.4 Exemples du soutien de l'ONUSIDA au niveau national



Légende de la figure : PSN : Plan stratégique national; ECNU : Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida; IS : Information stratégique; DAT : Dispositif d'appui technique; facilitateur invisible : rôle en coulisses, établissement d'un consensus des parties prenantes à la riposte au VIH. Source : Universalialia, 2017.

35. Le soutien de l'ONUSIDA est diversifié; il englobe et dépasse les responsabilités de l'accord de coopération et varie selon les pays, en fonction du contexte et des besoins du pays, du nombre de membres du personnel de l'ONUSIDA dans le pays, de la capacité du gouvernement national (en particulier pour l'élaboration de subventions et la participation des organisations de la société civile) et de la participation d'autres agences des Nations unies et partenaires de développement. La figure 2.5 présente des exemples d'appui de l'ONUSIDA à travers les cycles de subventions du Fonds mondial, relevés par les directeurs de pays de l'ONUSIDA et les gestionnaires de portefeuille du Fonds mondial.

Figure 2.5 Appui de l'ONUSIDA à la planification nationale associée aux subventions du Fonds mondial – Données d'enquête

Réponse	Graphique	Pourcentage	Nombre
Participation au dialogue national inclusif		97,2 %	35
Élaboration de notes conceptuelles		91,7 %	33
Analyses pour la priorisation des objectifs, des cibles et des ressources		91,7 %	33
Fourniture de données et d'information stratégique		91,7 %	33
Développement du Plan stratégique national (PSN) (saisie de données, aide à la rédaction)		86,1 %	31
Embauche de consultants pour l'aide à la rédaction de plans stratégiques nationaux et de notes conceptuelles		86,1 %	31
Coordination d'un dialogue national inclusif		77,8 %	28
Constitution d'un dossier d'investissement		55,6 %	20
Total des réponses			36

36. Bien que le nombre de personnes ayant répondu au sondage des gestionnaires de portefeuille du Fonds (GPF) ait été faible (7), 100 pour cent des répondants sont assez d'accord ou tout à fait d'accord pour affirmer que dans leur pays de travail, l'ONUSIDA joue un rôle important de soutien à l'instance de coordination nationale, facilite la collecte et l'analyse des données de l'épidémie et de la riposte (y compris l'identification de lacunes), appuie l'élaboration de plans nationaux et joue un rôle important pour encourager les dialogues nationaux inclusifs. Les gestionnaires de portefeuille du Fonds sondés ont exprimé une égale satisfaction à l'égard de la qualité du soutien technique offert aux organisations de la société civile et au gouvernement national. Les entretiens menés auprès des gestionnaires de portefeuille du Fonds lors des missions de terrain ont confirmé la pertinence du rôle actif de l'ONUSIDA dans les activités indiquées aux figures 2.3, 2.4 et 2.5 dans trois des quatre pays visités. Le personnel du Fonds mondial avait des points de vue plus divers sur l'utilité et la qualité technique du soutien de l'ONUSIDA au niveau des pays. En ce qui a trait aux responsabilités de l'ONUSIDA liées au partage d'information, la grande majorité des gestionnaires de portefeuille du Fonds interviewés et sondés a indiqué que les bureaux de pays de l'ONUSIDA les tenaient au courant des principaux travaux en cours, de manière à éclairer et appuyer les subventions du Fonds mondial. Le personnel du Fonds mondial a également remarqué que l'augmentation du nombre de visites du Fonds mondial effectuées dans les pays lui a permis d'acquérir une information contextuelle utile pour les processus de subventions. D'autres ont noté que sans l'ONUSIDA, les programmes financés par le Fonds mondial risqueraient d'être mis en œuvre à un rythme nettement plus ralenti ou sans une pleine connaissance du contexte national.

Le rôle de l'ONUSIDA dans la relation, au niveau des pays

37. Dans le cadre de la relation de l'ONUSIDA et du Fonds mondial, les responsabilités du Fonds mondial au niveau des pays sont considérablement moins nombreuses et de moindre envergure que celles de l'ONUSIDA.¹⁷ Les responsabilités reposent sur le partage d'information et l'engagement de l'ONUSIDA à aligner les processus du Fonds mondial sur les analyses, les normes et les orientations de l'ONUSIDA. La principale responsabilité du Fonds mondial consiste à partager de l'information et des données avec l'ONUSIDA en appui à une riposte nationale au VIH coordonnée. Selon la majorité des directeurs de pays de l'ONUSIDA interrogés et sondés (85 pour cent), les équipes de pays du Fonds mondial transmettent régulièrement aux bureaux de pays de l'ONUSIDA des informations, non seulement sur le contexte national (politique, économique, etc.), mais aussi sur les politiques, les processus et les outils. De même, 91 pour cent des directeurs de pays de l'ONUSIDA affirment que le bureau de pays de l'ONUSIDA et le Fonds mondial s'échangent régulièrement de l'information, et ce, à toutes les phases du cycle de subvention du Fonds mondial. Cela dit, sur trois des quatre missions de terrain, le personnel de l'ONUSIDA du pays a observé, depuis les dernières années, une hausse des communications bilatérales entre les gestionnaires de portefeuille du Fonds mondial et les principaux bénéficiaires, plus particulièrement en ce qui a trait à la reprogrammation des subventions du Fonds mondial, une situation que l'ONUSIDA et d'autres partenaires de développement siégeant sur les comités de supervision des instances de coordination nationales avaient identifié comme une source potentielle de risque, pouvant saper l'instance de coordination nationale.

¹⁷ Voir l'annexe X du volume II qui montre comment l'accord de coopération énonce les responsabilités par 1) niveau dans les organisations (national, régional et mondial) et 2) organisation responsable (responsabilité commune, ONUSIDA, Fonds mondial)

38. Lors des visites de pays, le personnel du bureau de pays de l'ONUSIDA a également souligné les efforts accomplis par le Fonds mondial pour intégrer les analyses et les normes de l'ONUSIDA aux programmes financés par le Fonds mondial, mais noté que cela n'était pas toujours possible, étant donné les processus du Fonds mondial en place. Le personnel des bureaux de pays de l'ONUSIDA a formulé des commentaires élogieux sur l'accès virtuel aux équipes de pays du Fonds mondial, qui lui permet d'être en contact, par courrier électronique ou par téléphone, avec le directeur de pays de l'ONUSIDA. Dans les pays visités, le Fonds mondial se fie à sa coopération avec le personnel de l'ONUSIDA ou celui du Secrétariat de l'instance de coordination nationale pour coordonner et planifier les visites des équipes de pays du Fonds mondial, visites qui, d'après certains directeurs de pays de l'ONUSIDA, augmentent avec le temps. La planification gruge beaucoup de temps au personnel. Dans certains pays, les visites d'équipe de pays du Fonds mondial ont été décrites comme étant éprouvantes pour les intervenants nationaux, à cause des contraintes d'organisation qu'elles imposent, mais aussi parce qu'elles exigent de ralentir le rythme de leurs travaux et de déplacer certaines réunions ou certains événements pour accommoder la mission. Si ces visites continuent à s'intensifier et à exiger beaucoup de temps de la part du personnel de l'ONUSIDA, elles peuvent mettre la relation à mal. Cela dit, tous les gestionnaires de portefeuille du Fonds mondial n'informent pas les directeurs de pays de l'ONUSIDA de leur visite à l'avance et n'organisent pas de rencontre avec ces derniers lors de leur passage dans le pays. Des 33 directeurs de pays de l'ONUSIDA interrogés à ce sujet, 64 pour cent ont indiqué que le gestionnaire de portefeuille du Fonds mondial les informait « toujours » à l'avance pour organiser une rencontre lors de leur visite de pays, 21 pour cent ont dit être « souvent » avisés, 9 pour cent ont déclaré être « rarement » informés et 6 pour cent ont répondu « ne sais pas ». Lorsque les gestionnaires de portefeuille du Fonds visitent un pays sans rencontrer le personnel du bureau de pays de l'ONUSIDA, les directeurs de pays de l'ONUSIDA, ainsi « tenus à l'écart », ne peuvent pleinement remplir leur rôle de facilitation et de coordination.

39. Dans l'ensemble, au niveau national, le Fonds mondial est essentiellement perçu comme un mécanisme de financement qui, en continuant d'octroyer des subventions et d'échanger de l'information avec l'ONUSIDA, remplit, dans le cadre de sa relation avec l'ONUSIDA, la plupart de ses responsabilités, mais pas toutes.

Constat 5. Au niveau mondial, l'ONUSIDA et le Fonds mondial collaborent stratégiquement avec des partenaires techniques, par le biais de mécanismes formels, dans le but de favoriser la coordination à la riposte mondiale au VIH, mais également au moyen de mécanismes moins formels par lesquels les personnels de l'ONUSIDA et du Fonds mondial travaillent sur les domaines d'intervention de l'ONUSIDA.

40. Au niveau mondial, la relation de l'ONUSIDA et du Fonds mondial reflète leur relation au niveau national, l'ONUSIDA alimentant les opérations et les programmes financés par le Fonds mondial. Au niveau mondial, les personnels de l'ONUSIDA et du Fonds mondial travaillent ensemble régulièrement, plus ou moins fréquemment, avec différents mandats et au moyen de divers mécanismes de participation (voir la figure 2.6). Les contributions de l'ONUSIDA à ces groupes gravitent habituellement autour des mêmes domaines d'intervention que ceux au niveau des pays dont, entre autres, le soutien à la coordination (en particulier aux partenaires des Nations unies et aux organisations de la société civile), à la production et l'utilisation de données et à l'inclusion (droits de l'homme, le genre et la mobilisation communautaire) de la réponse globale au VIH.

Figure 2.6 Exemples de mécanismes d'engagement officiels au niveau mondial

MÉCANISMES DE PARTICIPATION FORMELS	DESCRIPTION	FRÉQUENCE
Centre de situation sur le VIH	Plateforme s'adressant au Fonds mondial et aux partenaires techniques pour discuter des difficultés techniques, politiques et processus rattachés à l'élaboration et à la mise en œuvre des notes conceptuelles sur le VIH et la tuberculose et le VIH. Ces réunions sont présidées soit par l'ONUSIDA, l'OMS ou le PEPFAR. L'ONUSIDA aide activement le Fonds mondial et les partenaires à résoudre les défis identifiés.	Une fois par mois
Rencontre interdépartementale de l'ONUSIDA sur les affaires du Fonds mondial.	Le personnel des bureaux nationaux, régionaux et du siège de l'ONUSIDA travaillant sur des questions liées au Fonds mondial se rencontrent pour discuter de sujets pertinents à la relation avec le Fonds mondial. Le Fonds mondial est régulièrement invité à participer à ces rencontres pour faire part des dernières nouvelles, discuter des enjeux dans le cadre de travail du partenariat et recueillir les réactions de l'ONUSIDA.	Quatre fois par an
Conseil d'administration du Fonds mondial	L'ONUSIDA siège au conseil d'administration du Fonds mondial à titre de membre technique non votant. La composition de l'ONUSIDA comprend des coparrainants, avec lesquels il agit en coordination et dont il sollicite le point de vue pour formuler des suggestions dans le cadre de discussions et décisions stratégiques.	Deux fois par an
Le Comité de la stratégie du Fonds mondial	L'ONUSIDA agit à titre d'observateur au sein du Comité de la stratégie du Fonds mondial (auparavant un membre du Comité de la stratégie, des investissements et de l'impact [CSII]) qui coordonne l'élaboration de la stratégie institutionnelle du Fonds mondial. Dans ce comité, l'ONUSIDA est en mesure de contribuer à l'analyse stratégique de dossiers clés d'intérêt pour les agences des Nations unies et de plaider pour une harmonisation de la stratégie avec les normes mondiales (p. ex. Trois principes, 90-90-90).	Variable
Comité d'approbation des subventions du Fonds mondial (CAS)	Le CAS étudie les demandes de subventions présentées au Fonds mondial, recommande leur octroi et les soumet au conseil d'administration pour approbation. L'ONUSIDA, à titre de membre du CAS, veille à ce que les programmes financés par le Fonds mondial traitent des droits de l'homme, du genre et des populations clés.	De 10 à 15 réunions par an environ
Groupe de travail conjoint	Présidé par l'OMS, le groupe rassemble les partenaires des divers services du Fonds mondial. Il sert de forum d'échange d'information, mais aussi de discussion et de contribution aux politiques et processus. Le groupe de travail conjoint donne l'occasion à l'ONUSIDA de travailler régulièrement avec le Fonds mondial.	Hebdomadaire
Groupe technique de référence en évaluation (TERG)	Le TERG est un groupe consultatif d'évaluation indépendant, relevant du conseil d'administration du Fonds mondial, chargé d'évaluer le modèle de financement, les investissements et l'impact du Fonds mondial. L'ONUSIDA est membre du TERG et formule des commentaires sur les évaluations.	Deux fois par an

MÉCANISMES DE PARTICIPATION FORMELS	DESCRIPTION	FRÉQUENCE
Initiative ITP (Implementation Through Partnership Initiative)	L'ONUSIDA, en qualité de partenaire principal, a mis en œuvre un certain nombre des mesures de l'Initiative ITP, lancée par le Fonds mondial au mois d'octobre 2015 pour travailler plus étroitement avec des partenaires de 20 pays à l'aide d'importantes subventions et de taux d'absorption inférieurs (décrite au paragraphe 50).	Oct. 2015 – Déc. 2016

41. De nombreuses organisations participent à ces mécanismes de participation formels, en fonction du domaine de travail. Par le biais de ces mécanismes, l'ONUSIDA est en mesure d'influencer les stratégies et l'attribution des fonds du Fonds mondial. Par exemple, lorsque le Comité de la stratégie, de l'investissement et de l'impact a procédé à la rédaction de la Stratégie 2017-2022 du Fonds mondial, l'ONUSIDA a plaidé pour une harmonisation de la stratégie avec ses domaines techniques essentiels. En fin de compte, la stratégie du Fonds mondial s'harmonise avec les objectifs 90-90-90, et les questions explicites de genre, de droits de l'homme et de populations clés correspondent davantage aux orientations des partenaires. Le groupe de travail conjoint représente un autre moyen par lequel l'ONUSIDA peut exercer une influence sur les politiques, les processus et la planification des divers services du Fonds mondial. Le personnel de l'ONUSIDA et du Fonds mondial travaille également de concert de manière moins formelle par le biais d'autres services. La figure 2.7 propose des exemples.

Figure 2.7 Exemples de mécanismes d'engagement moins formels au niveau mondial

MÉCANISMES DE PARTICIPATION MOINS FORMELS	DESCRIPTION	FRÉQUENCE
Gestion informelle de la relation entre l'ONUSIDA et le Fonds mondial	À la suite de la décision de dissoudre le Comité de gestion du partenariat du Fonds mondial, un groupe de travail informel s'est créé. Les chefs de cabinet des deux organisations et un nombre choisi de dirigeants organisent des rencontres pour discuter des orientations stratégiques de leurs organisations respectives.	Ponctuel
Exemples d'autres départements ou d'unités du Fonds mondial avec lesquelles l'ONUSIDA travaille : <ul style="list-style-type: none"> Département pour les droits, l'égalité des sexes, la prévention et la mobilisation communautaire Service des politiques générales Pôle et groupe de travail chargés des instances de coordination nationale 	Divers départements, unités, pôles et équipes de l'ONUSIDA et du Fonds mondial travaillent régulièrement ensemble pour collaborer et aligner leurs positions sur les domaines clés de la riposte au VIH. Le degré de participation varie selon les projets ou les activités, certaines équipes travaillant en continu sur les enjeux principaux et d'autres partageant des données et des analyses en fonction des besoins. Pour ne prendre que quelques exemples : <ul style="list-style-type: none"> Le pôle chargé des instances de coordination nationale (ICN) a consulté l'ONUSIDA au sujet de la rédaction de la nouvelle stratégie proposée de l'ICN, dans le cadre du groupe de travail de l'ICN. L'ONUSIDA a travaillé avec le Département pour les droits, l'égalité des sexes, la prévention et la mobilisation communautaire à l'élaboration d'un financement catalytique pour les droits de l'homme, et, à titre de partenaire technique, a présenté le projet au Service des politiques générales et au Comité de la stratégie, projet qui a obtenu l'approbation du conseil d'administration. 	En continu, ponctuel ou selon les besoins.

MÉCANISMES DE PARTICIPATION MOINS FORMELS	DESCRIPTION	FRÉQUENCE
<ul style="list-style-type: none"> Financement catalytique Données et Information stratégiques Accès au financement 	<ul style="list-style-type: none"> L'ONUSIDA collabore avec le Fonds mondial pour évaluer les retombées des ripostes nationales à l'aide d'estimations d'incidence et mortalité modélisées. L'ONUSIDA soutient également des ateliers d'impact dans lesquels les pays peuvent concevoir des scénarios proposant diverses combinaisons de programmes, dans le but de déterminer laquelle des combinaisons provoque le plus grand impact et, dans certains cas, la plus grande efficacité. Le Fonds mondial se fie à l'expertise de l'ONUSIDA pour la révision technique des protocoles de sondage et des rapports de sondage finaux avant de les juger conformes aux exigences de la subvention. L'ONUSIDA émet des avis sur l'élaboration et les méthodologies des indicateurs et des cibles établis dans le cadre des processus du Fonds mondial. L'ONUSIDA a contribué à l'élaboration de documents d'information et d'application pour le nouveau modèle de financement et le cycle de financement 2017-2019. 	

42. L'examen documentaire et les entretiens ont révélé à l'équipe d'évaluation que l'ONUSIDA et le Fonds mondial travaillent stratégiquement au niveau mondial, mais que l'information disponible au sujet de ces échanges est inégale et parcellaire. Elle n'est détenue que par quelques membres du personnel travaillant sur des mandats au niveau mondial et n'est pas uniformément disséminée auprès du personnel travaillant sur des mandats régionaux et nationaux. Cela s'est reflété dans l'ignorance manifestée par le personnel travaillant sur des mandats régionaux et nationaux interrogé au sujet des divers mécanismes de participation existants au niveau mondial. De même, la décision de ne pas établir le Comité de gestion des partenariats s'éloigne considérablement de l'engagement annoncé dans l'accord de coopération. Prise par un petit nombre de hauts dirigeants, elle n'a pas été officiellement consignée ou diffusée au sein des organisations.

Constat 6. La relation de l'ONUSIDA et du Fonds mondial est gérée au moyen de mécanismes multipartites et de rencontres informelles. Cette approche de la gouvernance et de la gestion de la relation est insuffisante pour appuyer efficacement le fonctionnement de la relation et aplanir les obstacles organisationnels.

43. La relation entre l'ONUSIDA et le Fonds mondial ne dispose pas d'un mécanisme de gestion formel précis. Bien que l'accord de coopération ait prévu un Comité de gestion des partenariats (pour le fonctionnement duquel des termes de référence avaient été annexés à l'accord), le comité a été dissous après une réunion, car il était considéré comme recoupant d'autres groupes consultatifs actifs auxquels les deux organisations participaient.¹⁸

¹⁸ Le Comité de gestion des partenariats du Fonds mondial devait coordonner plusieurs relations, dont celles avec d'autres organisations, telles l'OMS, Stop TB, etc. Il n'était pas spécifiquement destiné à gérer la relation de l'ONUSIDA et du Fonds mondial.

44. En l'absence d'un comité de gestion, la relation est gérée au moyen de deux types de consultations : 1) des mécanismes multipartites aux niveaux national et régional et 2) des rencontres informelles entre les homologues du partenariat au siège social et au niveau national. Dans le premier type de consultation, décrit à la constatation 5.

45. Une gestion plus précise de la relation s'effectue de manière informelle aux niveaux mondial et national. Au niveau mondial, un petit comité de hauts dirigeants des deux organisations se réunit pour discuter des orientations stratégiques. Une forte majorité du personnel travaillant sur des mandats au niveau mondial est satisfaite de l'approche informelle de la gestion de la relation, remarquant qu'elle permet une plus grande souplesse et évite une bureaucratie inutile que des processus supplémentaires ne manqueraient pas de créer. Cependant, plus de la moitié des personnes interrogées appartenant à ces deux organisations a exprimé une certaine insatisfaction au sujet de la relation dans son ensemble. Ainsi, bien que ces parties prenantes ne souhaitent pas que la relation soit gérée de plus près au niveau mondial, elles ne sont pas pleinement satisfaites de la relation (les exemples de causes d'insatisfaction vont de la perception d'une communication insuffisante à la gestion de la relation en passant par le manque d'« efficacité » de la relation). Selon le personnel, une structure de gouvernance plus claire améliorerait l'efficacité, la coordination et la supervision des deux organisations dans la riposte au VIH. Plusieurs membres du personnel du Fonds mondial (travaillant sur des mandats au niveau mondial) ont affirmé qu'en l'absence d'une relation fiscale entre les deux parties, dans le cadre de laquelle le financement serait subordonné à des résultats précis, il serait peu probable que l'une ou l'autre des organisations s'emploie à effectuer le suivi des résultats de leur relation. Cela dit, les donateurs au niveau mondial sont inquiets à l'idée que la direction des deux organisations « tienne pour acquise la nécessité de gérer la relation » et sont en faveur de la création d'une structure de gestion de la relation pour améliorer la coordination et faire état des résultats.

46. Au niveau national, les directeurs de pays de l'ONUSIDA et les gestionnaires de portefeuille du Fonds gèrent la relation par le biais de subventions de communication et de coopération, en cours, du Fonds mondial. Les directeurs de pays de l'ONUSIDA et les gestionnaires de portefeuille du Fonds ont reconnu que le caractère informel de la relation entraînait des variations, en fonction de la relation qu'entretiennent le directeur national de l'ONUSIDA et le gestionnaire de portefeuille du Fonds. Le caractère informel de la relation est considéré comme un atout, tant que la relation entre le directeur national de l'ONUSIDA et le gestionnaire de portefeuille du Fonds est harmonieuse, car elle permet aux deux cadres de décider des termes de leur collaboration. Inversement, le personnel des bureaux de pays de l'ONUSIDA remarque que lorsque le directeur national de l'ONUSIDA et le gestionnaire de portefeuille du Fonds ne travaillent pas de près ou ne communiquent pas régulièrement, l'absence de structures formelles crée des attentes inégales et brouille les rôles et les responsabilités. Ils ont donné plusieurs exemples d'un manque de communication suffisante entre les directeurs de pays de l'ONUSIDA et les gestionnaires de portefeuille du Fonds, lequel s'est traduit par des messages déphasés présentés par deux organisations à des acteurs nationaux, créant ainsi de la confusion autour des cycles de subventions du Fonds mondial. Ces réunions informelles s'éloignent de ce que proposait l'accord de coopération qui stipulait que les deux organisations présenteraient des « rapports consolidés et recommanderaient des actions conjointes sur toute question d'assurance qualité d'importance », ce qui ne s'est pas systématiquement concrétisé. Par conséquent, la communication et la coopération fluctuent en fonction des personnalités et du roulement de personnel des équipes de bureau de pays de l'ONUSIDA et du Fonds mondial.

47. L'analyse effectuée par l'équipe d'évaluation confirme la nécessité de mettre en place une structure de gouvernance plus clairement structurée pour renforcer la qualité de la relation, assurer une coopération uniforme, prévoir un mécanisme de suivi et de communication de l'information sur la relation et garantir la viabilité de celle-ci (au niveau des pays en particulier). Plusieurs facteurs soutiennent la création d'une structure de gouvernance plus claire.

48. La perception générale (du personnel des organisations et des donateurs mondiaux) selon laquelle aucune des deux organisations ne cherche à améliorer sa façon de travailler avec l'autre et qu'il manque des canaux officiels suffisants pour améliorer la relation, constitue l'un de ces facteurs. La relation est actuellement tributaire du niveau d'engagement du personnel des deux organisations et il n'existe que peu de mécanismes aux niveaux régional et mondial pour veiller à ce que le travail continue en cas de conflit de personnalités.¹⁹ Certains membres de tous les paliers de personnel de l'ONUSIDA se sont dits frustrés de l'absence de mécanismes de surveillance et d'information au sujet de leurs contributions, car il n'est pas aisé de démêler l'appui que l'ONUSIDA apporte au Fonds mondial de celui qu'il donne aux pays, celui-ci représentant son mandat principal.

49. Un deuxième facteur est l'opinion généralisée selon laquelle les contributions de l'ONUSIDA au Fonds mondial ne sont pas suffisamment reconnues. L'ONUSIDA et le Fonds mondial effectuent un suivi individuel de leurs activités, mais n'ont pas mis en place de système commun, comme le précisait l'accord de coopération. Comme il n'existe pas de système de surveillance et de communication de l'information de la relation, le personnel et les organisations ont en général du mal à cerner les résultats auxquels la relation a contribué et lesquels des partenaires ont contribué à ces résultats.

50. L'initiative ITP, qui permettait de clairement délimiter les domaines de travail et d'en faire rapport, reconnaissait les responsabilités et les contributions apportées, L'initiative ITP est un programme lancé par le Fonds mondial en octobre 2015, auquel des partenaires (OMS, ONUSIDA, Stop TB, l'UNICEF, Gates GAVI) ont activement participé dans 20 pays, à l'aide d'importantes subventions et de taux d'absorption inférieurs aux taux souhaitables, de manière à garantir l'absorption des fonds et le décaissement des subventions. Les partenaires de l'initiative ITP avaient élaboré un cadre de responsabilité mutuelle pour soutenir la riposte au VIH. Non seulement le cadre définissait la portée générale, les délais et la fréquence de communication de l'information, mais aussi la structure de gouvernance et de direction de l'initiative. Le Fonds mondial effectuait un suivi de la contribution des partenaires (dont l'ONUSIDA) et faisait état des progrès réalisés sur les cibles nationales. Le personnel de direction des deux organisations a formulé des commentaires positifs à l'égard de l'approche de l'initiative, en matière de plan de travail conjoint. Les partenaires ont indiqué que cette approche est actuellement intégrée aux processus du Fonds mondial.

51. Si la relation devait continuer à reposer sur une structure de gouvernance, une gestion, une surveillance et une communication de l'information informelles, la qualité de la relation continuerait d'être tributaire de la coopération entre les membres individuels du personnel, coopération qui demeurera vraisemblablement fondée sur les relations personnelles.

¹⁹ Au niveau national, les directeurs de pays de l'ONUSIDA et les gestionnaires de portefeuille du Fonds sont tenus de coopérer en raison des responsabilités de leur poste, décrites dans leurs termes de référence respectifs. Aussi, puisque l'ONUSIDA appuie des pays disposant de ressources de mobilisation et offrant un bon rapport (utilisation efficace des ressources pour la lutte contre le sida), il est également tenu de soutenir (plus ou moins directement) les processus du Fonds mondial.

Constat 7. La relation de l'ONUSIDA et du Fonds mondial fonctionne en l'absence de plusieurs des outils et des structures de relation recommandés pour le travail en partenariat. L'accord de coopération, le document principal de gestion de la relation, est méconnu au sein des deux organisations, ce qui limite son utilité comme document d'orientation.

Utilisation de l'accord de coopération et du Mémoire d'accord de 2008 comme guides de la relation de l'ONUSIDA et du Fonds mondial.

52. Au cours des dix dernières années, l'ONUSIDA et le Fonds mondial se sont servis de deux documents pour orienter leur relation : un Mémoire d'accord entériné en 2008 puis un accord de coopération, signé le 9 décembre 2014, en remplacement du Mémoire d'accord. Le Mémoire d'accord exposait le but de la relation (« partenariat ») et proposait un cadre de travail qui décrivait les principes, les objectifs, l'évaluation et la gestion de la coopération entre les deux organisations. L'accord de coopération précise, lui, les « modalités de la collaboration » et les « domaines de coopération », qui représentent essentiellement les domaines d'intérêt et les responsabilités que chaque organisation assume aux niveaux national, régional et mondial. L'accord de coopération s'attarde longuement sur les responsabilités au niveau national et consacre moins de dispositions aux responsabilités des niveaux régional et mondial. Lors de l'étude de ces documents, l'équipe d'évaluation a noté un certain nombre de lacunes qui en limitent les fins stratégiques ou opérationnelles, lacunes dont plusieurs ont été également relevées par le personnel de l'ONUSIDA et du Fonds mondial (voir l'encadré ci-dessous).

La documentation sur les partenariats affirme qu'un partenariat, pour être efficace et responsable, devrait se doter d'une stratégie et d'un « plan d'action » opérationnel avec des résultats mesurables et définis dans le temps. Par exemple, une stratégie de partenariat pourrait énoncer un but commun et des objectifs de haut niveau pour les deux parties.

Un document de partenariat opérationnel (ou plan d'action) comporterait des domaines de travail commun, des mesures et des résultats escomptés pour garantir une coopération et une responsabilité mutuelle continues entre les partenaires.

53. Comme le stipule le paragraphe 1a, l'objet de l'accord de coopération est « d'établir un cadre de coopération mutuelle pour les programmes liés à la lutte contre le VIH et le sida du Fonds mondial. »²⁰ Le document ne cherchait pas à créer un partenariat (dans le sens du terme défini à la section 3.1 du présent rapport), mais à veiller à ce que deux organisations harmonisent leur soutien aux programmes financés

par le Fonds mondial. L'accord de coopération ne formule pas de but commun clair, d'objectifs mesurables ou de résultats définis dans le temps contre lesquels évaluer le succès de la coopération; il dresse plutôt la liste des responsabilités opérationnelles des partenaires des programmes financés par le Fonds mondial.²¹

²⁰ ONUSIDA et le Fonds mondial. *Cooperation Agreement between the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, and the Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS)* (en anglais seulement). 9 décembre 2014, p. 1.

²¹ Du point de vue de l'équipe d'évaluation, le Mémoire d'accord fournissait plus de précisions stratégiques que n'en propose l'accord de coopération, car il comportait des objectifs de coopération et des principes directeurs de partenariat.

54. Peu de membres du personnel avaient entendu parler de l'accord de coopération. Parmi ceux qui en avaient entendu parler, seuls quelques-uns en connaissaient le contenu. Le personnel consulté lors des missions de terrain ne connaissait que peu ou pas l'accord de coopération.²²Tous les paliers de personnel des deux organisations estiment que l'accord de coopération ne sert ni à établir une stratégie à long terme ni à réguler les opérations courantes. Plusieurs membres du personnel travaillant sur des mandats au niveau mondial des deux organisations décrivent l'accord de coopération comme étant « symbolique ». Au niveau national, le personnel de l'ONUSIDA estime que l'accord de coopération « décrit ce que nous faisons déjà ».

55. Bien que l'accord de coopération ne comporte pas d'objectifs de résultats écrits, 84 pour cent des directeurs nationaux de l'ONUSIDA et des gestionnaires de portefeuille du Fonds ont affirmé qu'il existe des objectifs de relation clairs au niveau des pays pour, essentiellement, faciliter l'accès aux subventions du Fonds mondial et appuyer la riposte nationale au VIH. Le personnel des bureaux de pays de l'ONUSIDA et les gestionnaires de portefeuille du Fonds pensent que cela s'explique par le mandat de coopération au niveau des pays qui, fondé sur la riposte au VIH du pays, semble relativement clair pour les deux organisations. Cette harmonisation des mandats peut, dans certains cas, créer une interdépendance entre les deux organisations. D'après les missions de terrain dans deux des quatre pays, le Malawi et le Myanmar, des parties prenantes consultées dans tous les groupes de parties prenantes, y compris le personnel du Fonds mondial, ont souligné la dépendance du Fonds mondial à l'égard de l'ONUSIDA pour le succès de ses subventions.

Orientations institutionnelles sur la relation limitées

56. La plupart des membres du personnel des deux organisations estiment que leurs hautes directions pourraient exprimer plus clairement leurs attentes à l'égard du fonctionnement de la collaboration. L'accord de coopération stipule qu'il revient à la haute direction de chacune des deux organisations de rédiger et de diffuser des orientations institutionnelles sur le travail de partenariat, en partie pour veiller à ce qu'elle s'acquitte de son rôle et de ses responsabilités. L'évaluation n'a trouvé que peu d'éléments d'orientation officielle sur la façon de renforcer la coopération entre les organisations, mais a déniché les deux exemples d'orientation suivants :

- Dans le cadre du nouveau modèle de financement, le personnel du Fonds mondial dispose d'un document d'orientation institutionnelle sur la façon de collaborer avec des partenaires. Cette orientation ne concerne pas spécifiquement l'ONUSIDA et aucun des membres du personnel du Fonds mondial ne l'a mentionnée lors des entretiens d'évaluation.
- La seule orientation institutionnelle dont dispose l'ONUSIDA pour travailler avec le Fonds mondial est une directive exécutive sur le nouveau modèle de financement, émise par le directeur exécutif de l'ONUSIDA, Michel Sidibé, et adressée à tous les directeurs de pays de l'ONUSIDA. Notre examen documentaire, de même que les commentaires formulés par les directeurs de pays de l'ONUSIDA, confirment que le document présente des directives générales sur les rôles et les responsabilités des directeurs de pays de l'ONUSIDA dans le cadre du Fonds mondial et du

²² Les directeurs nationaux de l'ONUSIDA et les gestionnaires de portefeuille du Fonds, de même que quelques groupes au niveau mondial qui travaillent souvent ensemble, sont les plus au courant de l'accord de coopération. Dans le sondage, 90 pour cent des directeurs nationaux de l'ONUSIDA et des gestionnaires de portefeuille du Fonds, ont indiqué bien connaître l'accord de coopération (45 pour cent) ou l'avaient lu une ou deux fois (45 pour cent). 10 pour cent ne le connaissaient pas. La majorité des autres membres du personnel des bureaux de pays de l'ONUSIDA n'avait pas lu l'accord de coopération avant la mission de terrain de l'équipe d'évaluation ou l'avait lu une ou deux fois lors de sa première diffusion.

nouveau modèle de financement. La directive, telle qu'elle est libellée, est très semblable à l'accord de coopération. Cela dit, elle ne fait pas mention de collaboration avec les gestionnaires de portefeuille du Fonds.²³

57. Bien que la majorité du personnel de l'ONUSIDA consulté (à l'exception des directeurs de pays) ne connaisse pas cette directive ou la juge insuffisante, la plupart des directeurs de pays de l'ONUSIDA (86 pour cent) et des gestionnaires de portefeuille du Fonds (67 pour cent) sondés pensent que les organisations ont rédigé et diffusé des orientations destinées à guider le personnel dans certaines tâches particulières, communes et complémentaires que les deux organisations réalisent ensemble.

58. D'autres membres du personnel, au sein des organisations, ont déclaré ne pas être certains de savoir comment coopérer d'une organisation à l'autre. Lors des entretiens sur le terrain, le personnel relevant des directeurs de pays de l'ONUSIDA a dit souhaiter obtenir plus de précisions sur la façon de travailler avec les gestionnaires de portefeuille du Fonds et d'autres acteurs du Fonds mondial. Au niveau régional, le personnel de l'ONUSIDA a observé un manque de clarté dans les rôles et responsabilités, sauf en ce qui concerne le gestionnaire de portefeuille régional, entrant dans le cadre du travail effectué avec le Fonds mondial.

59. Dans l'ensemble, les réponses du sondage indiquent que les deux organisations ne s'écartent pas trop des rôles prévus par l'accord de coopération. 77 pour cent des directeurs de pays de l'ONUSIDA interrogés et 80 pour cent des gestionnaires de portefeuille du Fonds sont d'accord avec l'énoncé suivant : « Les deux partenaires se conforment aux rôles attendus et convenus ». Les visites de pays, les entrevues et les observations révèlent que les organisations s'acquittent de leurs rôles à des degrés divers, les directeurs de pays de l'ONUSIDA et les gestionnaires de portefeuille du Fonds adoptant, à l'égard de la coopération, une « approche fondée sur le bon sens », dictée par les besoins du pays et les normes internationales, plutôt que par l'accord de coopération.

60. Quand il leur a été demandé s'ils souhaitaient l'instauration d'une orientation institutionnelle, très peu de membres du personnel ont répondu par l'affirmative et beaucoup ont dit craindre qu'une telle orientation réduise leur marge de manœuvre et augmente leur charge de travail. Ils ont également affirmé qu'une approche « uniforme » ne fonctionnerait pas, la collaboration de l'ONUSIDA et du Fonds mondial variant selon les pays et les régions en fonction de la sévérité de l'épidémie et des capacités nationales. Sans orientation institutionnelle sur la façon de travailler ensemble, la relation de l'ONUSIDA et du Fonds mondial repose sur la volonté de coopération de leurs personnels pour exécuter leurs mandats, ce qui peut constituer un atout ou représenter un fardeau, comme l'a remarqué le personnel de tous les paliers des deux organisations.

Absence de plan de travail à horizon mobile

61. En général, les bureaux de pays de l'ONUSIDA et les équipes de pays du Fonds mondial gèrent séparément le déroulement de leurs opérations à l'aide de leurs propres plans de travail, soit au niveau des bureaux ou des équipes ou encore au niveau individuel.²⁴ Bien que l'accord de coopération stipule que les deux organisations doivent rédiger des plans de travail à horizon mobile conjoints à l'échelon national, dans le cadre des efforts d'alignements des activités au niveau des pays, il semble que cette clause n'ait pas été pleinement suivie. 40 pour cent des 40 répondants du sondage sont assez d'accord

²³ Michel Sidibé, 4 avril 2014.

²⁴ Par exemple, le mandat des directeurs de pays de l'ONUSIDA explique clairement que la collaboration avec le gestionnaire de portefeuille du Fonds constitue un aspect essentiel des rôles et des responsabilités du directeur de pays de l'ONUSIDA. Les plans de travail et les mandats dépassent le cadre de la relation ONUSIDA-Fonds mondial.

ou tout à fait d'accord avec l'énoncé suivant : « Depuis 2013, dans mon pays de travail, le directeur de pays de l'ONUSIDA et le gestionnaire de portefeuille du Fonds élaborent un plan de travail à horizon mobile au niveau du pays, qui décrit les actions communes à entreprendre, les résultats anticipés à atteindre, les rôles et responsabilités à assumer et le calendrier à respecter. » L'équipe d'évaluation a découvert que le Népal et le Cambodge disposaient de plans de travail communs, mais il s'agissait de plans annuels plutôt qu'à horizon mobile.

62. Certains membres du personnel national s'interrogeaient sur le bien-fondé des plans de travail à horizon mobile conjoints, étant donné que la riposte au VIH est gérée dans les pays au moyen du plan stratégique national et que les programmes financés par le Fonds mondial sont mis en œuvre par le biais de l'instance de coordination nationale, des bénéficiaires principaux et d'initiatives, telle celle de l'ITP, qui englobent un large éventail de parties prenantes, ne se limitant pas à l'ONUSIDA et au Fonds mondial. L'équipe d'évaluation adhère à ce raisonnement. Certains membres du personnel de l'ONUSIDA et du Fonds mondial ont mentionné qu'un plan de travail bilatéral pour chaque pays affaiblirait le plan stratégique national et l'instance de coordination nationale et risquerait de s'éloigner des priorités nationales. D'après les missions de terrain, il semble peu probable que, dans un avenir proche, les deux organisations utilisent des plans de travail conjoints à horizon mobile; cela dit, si celles-ci décidaient de former un partenariat, une planification et des activités conjointes seraient nécessaires à l'intégration.

Constat 8. Certains des moyens par lesquels l'ONUSIDA contribue à la relation de ONUSIDA-Fonds mondial sont difficiles à mesurer et, par conséquent, mal communiqués au Fonds mondial et aux autres parties prenantes de la riposte au VIH.

63. Le manque de reconnaissance du Fonds mondial et des autres parties prenantes de la riposte au VIH envers l'étendue du travail accompli en appui aux programmes financés par le Fonds mondial représente un point de friction récurrent pour le personnel de l'ONUSIDA (à tous les paliers). Au niveau des pays, les partenaires de développement et d'autres acteurs nationaux ne connaissaient pas l'existence de l'accord de coopération et ignoraient que les deux organisations avaient officialisé leurs rôles au sein de la relation. Même s'ils étaient au courant du rôle général de coordination de l'ONUSIDA dans la riposte au VIH et des différents types d'appui qu'il offre dans le cadre des programmes financés par le Fonds mondial, ils étaient moins certains des responsabilités précises de l'ONUSIDA au sein de la relation. Bien que la majorité d'entre eux aient été très élogieux à l'égard du soutien offert par l'ONUSIDA lors de la rédaction de notes conceptuelles, les partenaires de développement et les acteurs nationaux ne savaient pas toujours à qui revient la responsabilité de rédiger les notes conceptuelles lorsque les parties prenantes du gouvernement n'ont pas la capacité de le faire. Certains se demandaient si cette responsabilité avait été explicitement déléguée à l'ONUSIDA dans leur pays ou si l'ONUSIDA comblait un vide dans l'instance de coordination nationale. Dans trois des quatre pays visités, en particulier les membres de l'équipe conjointe des Nations unies sur le sida ne connaissaient que peu le rôle et les responsabilités de l'ONUSIDA concernant le Fonds mondial (à l'exception de l'OMS), en partie à cause du chevauchement perçu entre le soutien de l'ONUSIDA et celui accordé par d'autres acteurs nationaux et internationaux. Même si l'ONUSIDA organisait des rencontres avec les organisations membres de l'équipe conjointe des Nations unies sur le sida, celles-ci ne saisissaient pas l'ampleur et la profondeur de la relation de l'ONUSIDA et du Fonds mondial au niveau des pays et l'appui qu'apporte l'ONUSIDA aux cycles de subventions du Fonds mondial. La majorité des parties prenantes rencontrées au niveau des pays, issues des organisations de la société civile, des donateurs et d'autres partenaires de développement, ont déclaré qu'elles n'étaient pas suffisamment informées de la relation de l'ONUSIDA et du Fonds mondial.

64. Cette méconnaissance du rôle de l'ONUSIDA peut être attribuée au caractère souvent intangible et difficile à mesurer de l'appui qu'il offre, en particulier en ce qui a trait à l'établissement d'un environnement favorable. L'ONUSIDA doit relever un défi de taille pour rendre compte des retombées de ses diverses activités de soutien aux programmes financés par le Fonds mondial et à la riposte au VIH et les démontrer. En Thaïlande, par exemple, l'ONUSIDA joue un rôle de conciliation important auprès des parties prenantes du pays. L'ONUSIDA en Thaïlande rassemble des donateurs et des acteurs nationaux lors de rencontres aussi bien officielles qu'officieuses pour encourager l'inclusion des organisations de la société civile et des populations clés et plaider en faveur de changements systémiques destinés à réduire la discrimination dont les personnes vivant avec le VIH font l'objet. Les parties prenantes du gouvernement thaï ont salué le travail unique que l'ONUSIDA effectue dans leur pays pour promouvoir l'inclusion des organisations de la société civile et des personnes vivant avec le VIH dans la riposte au VIH, puisque le gouvernement thaï n'a légalement pas le droit d'offrir un tel soutien aux organisations de la société civile ou d'organiser des réunions avec elles. Il s'agit d'un des nombreux exemples, relevés lors des missions de terrain, de la fonction de soutien que l'ONUSIDA assume, essentielle à la création d'une riposte au VIH inclusive et cohésive, mais que les parties prenantes dans les pays connaissent plus ou moins.

Constat 9. La relation entre l'ONUSIDA et le Fonds mondial répond à certains principes clés du partenariat, mais pas à d'autres.

65. La littérature scientifique et spécialisée a identifié un certain nombre de principes de bon partenariat inspirés de relations intraorganisationnelles fructueuses : *Complémentarité, équité, transparence et responsabilité, engagement sincère, responsabilités partagées, approche axée sur les résultats et intégration.*

66. Ces principes sont plus pertinents pour les organisations qui choisissent de former un partenariat (tel que le décrit la figure 1.1 Le Continuum de relation), mais toute organisation exerce ses activités dans un domaine collaboratif peut s'en inspirer. Les deux organisations ayant sollicité des avis sur les moyens de consolider la relation ONUSIDA-Fonds mondial, nos observations portent sur la mesure dans laquelle les organisations tiennent compte de ces principes dans leur relation.

Figure 2.8 Relation de l'ONUSIDA et du Fonds mondial fondée sur les principes de partenariat

PRINCIPES DE PARTENARIAT	RELATION DE L'ONUSIDA ET DU FONDS MONDIAL
Équilibre ²⁵	La valeur des deux organisations est reconnue et leurs avantages comparatifs sont intégrés dans l'approche de coopération. L'accord de coopération ne reconnaît pas l'équilibre des forces entre les deux organisations et les approches de gestion de la relation actuelles ne comportent pas de canaux officiels pour le règlement de désaccords.
Complémentarité	La relation des deux organisations se caractérise par un degré de complémentarité élevé et l'accord de coopération expose clairement la plus-value du travail concerté. Les membres

²⁵ L'équilibre repose sur une reconnaissance de la valeur de chacun des partenaires, quels que soient sa taille et son statut, sur les ressources qu'il apporte à la relation et sur des décisions, prises par les deux partenaires, qui permettent, dans le respect de l'autre, d'adopter des méthodes et des points de vue différents. Pour parvenir à l'équilibre, les partenaires doivent disposer d'une procédure claire pour régler les désaccords et résoudre les conflits.

PRINCIPES DE PARTENARIAT	RELATION DE L'ONUSIDA ET DU FONDS MONDIAL
	du personnel des organisations reconnaissent leurs avantages comparatifs et travaillent ensemble pour mettre leurs compétences au service de la relation. La complémentarité se concentre sur les cycles de subventions du Fonds mondial et l'appui de l'ONUSIDA à la riposte au VIH plutôt que sur la relation intraorganisationnelle.
Transparence et responsabilité	Le partage d'information entre les organisations s'effectue en continu, mais il n'existe pas de procédures précises pour consigner et clarifier les communications. Même en l'absence de telles procédures, 80 pour cent des directeurs de pays de l'ONUSIDA et des gestionnaires de portefeuille du Fonds sont satisfaits du degré de transparence de la relation. Des systèmes de redevabilité doivent encore être mis en place.
Engagement sincère	L'engagement des organisations à coopérer est manifeste, mais le degré d'engagement des membres du personnel varie selon les individus. L'engagement à l'égard de la relation est plus visible au niveau des pays, où le personnel des organisations travaille ensemble sur les cycles de subventions du Fonds mondial et l'appui aux pays. Aux niveaux mondial et régional, au-delà des départements et des points focaux de l'ONUSIDA affectés au Fonds mondial, la raison principale pour laquelle le personnel s'engage dans la relation tient à l'amélioration des programmes financés par le Fonds mondial et des résultats qui en découlent pour la riposte au VIH, tâches qui peuvent ou non faire partie du mandat du personnel.
Approche axée sur les résultats ²⁶	La relation n'a pas adopté d'approche axée sur les résultats et n'est pas fondée sur des objectifs et des résultats attendus. La relation ne dispose pas de procédures de mesure des résultats et de règlement des problèmes.
Responsabilité partagée	L'accord de coopération comporte des actions conjointes relevant de la responsabilité des deux parties, mais il n'existe aucune méthode de surveillance pour mesurer la participation de chacun des partenaires ou vérifier si ceux-ci s'acquittent de leurs responsabilités. L'accord de coopération prévoit des méthodes de surveillance, mais celles-ci ne sont pas mises en œuvre. Le personnel interrogé des deux organisations note que le niveau de confiance entre les deux organisations varie considérablement selon les organisations, en partie à cause du manque de méthodes claires permettant de vérifier qu'elles s'acquittent de leurs responsabilités.
Intégration	L'intégration s'effectue essentiellement par l'incorporation de l'ONUSIDA aux processus du Fonds mondial. La relation elle-même ne comporte pas de systèmes intégrés (budget, communication de l'information, etc.).

²⁶ Un partenariat axé sur les résultats signifie se mettre d'accord sur des objectifs et des résultats réalisables et mesurables et veiller à ce que les ressources disponibles de toutes les parties soient compatibles avec les résultats attendus. L'accord de partenariat instaure des procédures pour mesurer les résultats et régler les difficultés et se dote de procédures appropriées pour l'examen et l'évaluation du processus de partenariat et de ses résultats. La relation dispose d'une stratégie de sortie claire reposant sur une compréhension mutuelle des motifs qui président à la fin (ou à l'abandon) du partenariat.

Constat 10. Le personnel de l'ONUSIDA et du Fonds mondial Le personnel travaillant sur des mandats nationaux se disent en général satisfaits des communications actuelles; le personnel travaillant sur des mandats régionaux estime qu'elles pourraient être clarifiées; les avis du personnel travaillant sur des mandats au niveau mondial sont mitigés.

67. Dans le cadre de la relation ONUSIDA-Fonds mondial, les personnels de tous les paliers des deux organisations, communiquent en continu, par divers canaux. À tous les paliers de l'organisation, la communication est ponctuelle, la fréquence des échanges allant de quotidienne à mensuelle. Au niveau mondial, les opinions à propos des communications étaient plus hétérogènes qu'au niveau des pays. Certains membres du personnel des deux organisations travaillant sur des mandats au niveau mondial se sont montrés critiques à l'égard de la faible fréquence et de l'inadéquation des communications au sein du personnel mondial, estimant que les échanges sur les enjeux stratégiques devraient se multiplier, alors que d'autres se sont dits satisfaits de la communication.

68. Au niveau des pays, à quelques exceptions près, les directeurs de pays de l'ONUSIDA et les gestionnaires de portefeuille du Fonds étaient satisfaits de la nature, de la fréquence et de l'utilité des communications. 86 % des directeurs de pays de l'ONUSIDA et des gestionnaires de portefeuille du Fonds sondés sont d'accord avec l'énoncé suivant : « Le personnel du bureau de pays de l'ONUSIDA et l'équipe de pays du Fonds mondial ont assuré une communication claire, suivie et structurée. » La fréquence et la forme des communications entre les directeurs de pays de l'ONUSIDA et les gestionnaires de portefeuille du Fonds varient et leur satisfaction à l'égard des communications se fonde, en partie, sur des attentes personnelles. Aucune plainte majeure n'a été formulée au sujet de la forme ou de la fréquence des communications émanant des directeurs de pays de l'ONUSIDA et des gestionnaires de portefeuille du Fonds, ce qui confirme que plusieurs facteurs affectent la façon dont les deux organisations communiquent : les personnalités du gestionnaire de portefeuille du Fonds et du directeur de pays de l'ONUSIDA, le stade et l'intensité de la riposte au VIH et la cohésion dans le secteur (qui requiert plus ou moins de communications), de même que la manière dont les personnes interprètent leurs responsabilités en matière de communication et créent des attentes pour la relation.

Figure 2.9 *Fréquence et formes des communications de l'ONUSIDA et du Fonds mondial au niveau des pays*

À quelle fréquence communiquez-vous avec votre partenaire (directeur de pays de l'ONUSIDA – gestionnaire de portefeuille du Fonds ou gestionnaire de portefeuille régional – gestionnaire régional)?

Réponse	Graphique	Pourcentage	Nombre
Deux ou trois fois par mois		37,0 %	17
Une fois par mois		30,4 %	14
Deux ou trois fois par semaine		10,9 %	5
Moins d'une fois par mois		10,9 %	5
Une fois par semaine		6,5 %	3
Tous les jours		4,3 %	2
Total des réponses			46

Quelles formes de communications utilisez-vous hebdomadairement avec votre partenaire?

Réponse	Graphique	Pourcentage	Nombre
Courrier électronique		93,5 %	43
Téléphone		65,2 %	30
Rapports		34,8 %	16
SMS/textos/WhatsApp		21,7 %	10
Total des réponses			46

69. Si les données de sondage révèlent un degré de satisfaction élevé à l'égard des communications au niveau régional, les entretiens laissent entendre que certaines améliorations sont possibles. Plusieurs membres du personnel régional de l'ONUSIDA, notamment, ont noté que la voie de communication avec leur homologue de partenariat était claire, mais que les moyens d'entrer en relation avec d'autres membres du personnel du Fonds mondial, travaillant dans des domaines utiles au leur, l'étaient moins.

Constat 11. Certains éléments laissent croire que des activités d'apprentissage mutuel se déroulent entre l'ONUSIDA et le Fonds mondial, mais sans canaux officiels permettant aux organisations de discuter de leurs travaux, ces activités demeureront ponctuelles.

70. La relation ONUSIDA-Fonds mondial offre de nombreuses occasions d'apprentissage mutuel, mais celles-ci ne sont pas systématiquement signalées ou consignées. Lors des entrevues d'évaluation, le personnel travaillant au niveau des pays ou aux niveaux régional et mondial ne semblait pas savoir que l'apprentissage mutuel représentait l'une des attentes de la relation et il avait de la difficulté à en trouver des exemples. Néanmoins, quelques exemples d'apprentissage mutuel ont été relevés, parmi lesquels :

- Le Fonds mondial a sollicité l'avis de l'ONUSIDA lors de la période d'essai du nouveau modèle de financement, avant son lancement. Le Myanmar a été l'un des pays pilotes qui a donné son opinion sur certains sujets, tels que la communication de l'information et l'élaboration d'une note conceptuelle. À la suite des commentaires formulés par le Myanmar, certains éléments du processus du nouveau modèle de financement ont été modifiés.
- Dans certains pays, tels le Laos et le Myanmar, le bureau d'appui régional de l'ONUSIDA a suggéré d'intégrer, dans les programmes financés par le Fonds mondial, des conditions liées aux droits de l'homme. Il a fourni au Fonds mondial des données pertinentes sur les questions relatives aux droits de l'homme et des conditions ont été ajoutées aux accords de subvention.
- Les personnes interrogées au niveau mondial, dans le cadre de l'évaluation, ont rapporté que des domaines émergents, telles les questions de droits de l'homme et de genre, ont donné lieu à des activités d'apprentissage mutuel, quand l'ONUSIDA travaillait avec le Département pour les droits, l'égalité des sexes, la prévention et la mobilisation communautaire du Fonds mondial.

71. Le personnel des deux organisations a donné d'autres exemples d'activités d'apprentissage mutuel qui ont lieu de manière informelle, ponctuelle et ne sont pas documentées. L'absence de canaux officiels permettant l'échange de commentaires entre les deux organisations explique en partie le peu d'éléments qui attestent de l'existence d'activités d'apprentissage mutuel. Bien que l'équipe d'évaluation n'ait relevé que peu d'éléments signalant des activités d'apprentissage mutuel, il est probable que de telles activités prennent place entre les membres des personnels et ne soient pas déclarées.

2.4 Efficience

72. **Efficience** : Mesure selon laquelle les ressources (fonds, expertise, temps, etc.) sont converties en résultats de façon économe.²⁷

73. La section suivante comporte une évaluation des ressources consacrées à la relation.

Constat 12. Le temps du personnel est la principale ressource que l'ONUSIDA et le Fonds mondial affectent à la relation. Toutefois, il n'existe pas de paramètres ou de proportions établis pour l'allocation de temps du personnel. Le manque de ressources budgétaires, qui permettraient aux organisations de coopérer, mine la relation et joue sur le niveau d'engagement.

74. Comme le précise l'accord de coopération, en ce qui a trait aux subventions, aucun budget et aucune ressource financière ne sont rattachés aux responsabilités de l'ONUSIDA et du Fonds mondial pour appuyer les cycles de subventions du Fonds mondial. Les deux organisations utilisent le temps de travail de leur propre personnel pour coopérer et communiquer. Au niveau mondial, le bureau d'Affaires du Fonds mondial de l'ONUSIDA soutient les activités du Fonds mondial. Le Fonds mondial a créé une unité de conseil technique et partenariats qui gère tous les partenariats, y compris la relation avec l'ONUSIDA.

75. L'accord de coopération met l'accent sur l'appui de l'ONUSIDA à la riposte au VIH, correspondant aux activités du Fonds mondial, en particulier au niveau des pays. Conformément à l'accord, les membres du personnel de l'ONUSIDA consacrent une partie importante de leur temps à des activités reliées au Fonds mondial, dont la proportion varie en fonction du poste qu'ils occupent au sein du bureau de pays, de l'équipe d'appui régionale ou du siège de l'ONUSIDA. Comme le montre la figure 2.10, la majorité des directeurs de pays de l'ONUSIDA passent entre 20 % et 80 % de leur temps sur des activités reliées au Fonds mondial. Certains employés, au niveau des pays, ont mentionné avoir travaillé plus qu'à temps plein, pendant plusieurs mois, sur la préparation de la note conceptuelle.

Figure 2.10 Temps du directeur de pays de l'ONUSIDA consacré à des activités reliées au Fonds mondial

Quel pourcentage de votre temps consacrez-vous à des activités reliées au Fonds mondial?

Réponse	Graphique	Pourcentage	Nombre
21 % - 40 %		37,1 %	13
41 % - 60 %		22,9 %	8
61 % - 80 %		22,9 %	8
0 % - 20 %		14,3 %	5
81 % - 100 %		2,9 %	1
Total des réponses			35

²⁷ OCDE-CDC « Glossaire des principes aux termes relatifs à l'évaluation et à la gestion axée sur les résultats ». Paris : OCDE-CDC 2002. p. 21

76. L'allocation de temps du personnel et les autres ressources extrabudgétaires de la relation ONUSIDA-Fonds mondial sont laissées à la discrétion de chaque directeur de pays de l'ONUSIDA et équipe de pays du Fonds mondial. Quelques employés des bureaux de pays de l'ONUSIDA interrogés et sondés ont indiqué qu'ils tentaient d'obtenir du financement d'autres sources dans le but d'engager des consultants pour les aider à l'élaboration et à la mise en œuvre des subventions du Fonds mondial. Ces fonds sont également destinés à la planification des visites du Fonds mondial et aux déplacements du directeur de pays de l'ONUSIDA, lorsqu'il accompagne les gestionnaires de portefeuille du Fonds à des rencontres dans le pays. La figure 2.11 présente diverses autres ressources que l'ONUSIDA affecte à la gestion de la relation avec le Fonds mondial.

Figure 2.11 Ressources consacrées à la gestion de la relation

Quelles ressources spécialisées, s'il y a lieu, sont allouées à la gestion du partenariat dans votre pays de travail?

Réponse	Graphique	Pourcentage	Nombre
Contribution en nature (temps du personnel)		70,0 %	28
Ressources extrabudgétaires		10,0 %	4
Ressources du budget de base		10,0 %	4
Rien ²⁸		7,5 %	3
Ne sais pas		2,5 %	1
Total des réponses			40

77. Au cours des missions de terrain, le personnel des bureaux de pays de l'ONUSIDA, les partenaires de développement et les organisations internationales non gouvernementales ont tous exprimé leurs préoccupations à l'égard de la crise grave que vit l'ONUSIDA et de ses incidences sur la capacité de l'organisation à maintenir le niveau de soutien qu'elle offre aux programmes financés par le Fonds mondial. Ils ont également signalé qu'avant la récente reconstitution des ressources, l'incertitude pesait sur le financement du Fonds mondial. Les contraintes de financement altèrent la capacité des directeurs de pays de l'ONUSIDA et des gestionnaires de portefeuille du Fonds de tenir des réunions conjointes et de communiquer. Par exemple, en fonction du pays, le personnel des bureaux de pays de l'ONUSIDA ne dispose que d'un budget limité pour les vols domestiques, nécessaires lorsqu'il s'agit de retrouver les gestionnaires de portefeuille du Fonds lors de la tenue de réunions conjointes et certains ne peuvent effectuer des appels internationaux vers Genève qu'à partir de leur bureau (ce qui peut se révéler compliqué, compte tenu du décalage horaire), car leur téléphone portable n'accepte pas les appels internationaux. La transition de directeurs de pays internationaux de l'ONUSIDA à des directeurs de pays nationaux et les difficultés que ces derniers rencontrent dans l'exercice de leurs activités de plaidoyer politique auprès du gouvernement sur des questions délicates font également partie de leurs préoccupations.

78. De manière à réduire les variations du degré d'engagement entre les bureaux de pays de l'ONUSIDA et le Fonds mondial dans les pays participant à l'initiative Accélérer, l'ONUSIDA a nommé des points focaux assignés au Fonds mondial, soit des membres du personnel affectés à la coordination des

²⁸ Les gestionnaires de portefeuille du Fonds interrogés ont signalé que les contributions en nature (temps du personnel) représentaient le seul type de ressource alloué à la gestion du partenariat. Il est probable que les répondants ayant sélectionné: « Rien », ou travaillent dans des pays qui ne bénéficient pas de subventions du Fonds mondial ou n'ont pas tenu compte du temps du personnel.

activités ONUSIDA-Fonds mondial. L'ONUSIDA n'a pas encore recueilli, auprès des pays, les données qui lui permettraient de savoir si cette mesure a une incidence positive sur les résultats des programmes financés par le Fonds mondial.²⁹

79. Au sein du Fonds mondial et de l'ONUSIDA, les opinions concernant l'allocation de ressources à l'ONUSIDA pour sa contribution à la relation sont partagées. Aux niveaux national et régional, le risque que l'ONUSIDA perde sa neutralité à l'égard du Fonds mondial constitue, aux yeux du personnel des bureaux de pays de l'ONUSIDA et d'autres parties prenantes des pays (comme les organisations de la société civile et les partenaires de développement), une raison majeure pour refuser du financement. Des directeurs de bureaux de pays et des membres du personnel mondial de l'ONUSIDA ont exprimé un point de vue opposé, faisant valoir que sans le financement du Fonds mondial, l'ONUSIDA ne serait plus en mesure de maintenir le niveau de soutien qu'il apporte aux cycles de subventions du Fonds mondial. Les parties prenantes du Fonds mondial ont rappelé que, dans le passé, une entente de financement avait été proposée à l'ONUSIDA, semblable à l'entente actuelle avec l'OMS, entente que la haute direction de l'ONUSIDA avait déclinée. Ils estiment peu probable, dans un proche avenir, qu'une autre entente de financement soit établie. D'après l'analyse de l'équipe d'évaluation, il serait préférable, dans la mesure du possible, que l'ONUSIDA n'accepte pas le financement du Fonds mondial, de manière à conserver sa capacité à défendre certains des enjeux majeurs de la riposte au VIH. Une meilleure communication et une plus grande reconnaissance des contributions de l'ONUSIDA par les deux organisations permettraient à l'ONUSIDA d'être mieux placé pour plaider en faveur d'un financement de base accru auprès des donateurs.

2.5 Viabilité

80. **Viabilité** : Pérennité des bénéfices résultant d'une action de développement après la fin de l'intervention.³⁰

81. La partie suivante évalue les systèmes destinés à assurer la viabilité de la relation et les éventuelles menaces futures à la relation.

Constat 13. La relation ONUSIDA-Fonds mondial ne dispose pas de systèmes pour en assurer la continuité en dépit du roulement de personnel.

82. Il n'existe que quelques éléments indiquant que la gestion et la planification de la relation tiennent compte de la viabilité des retombées de la relation. La viabilité de la relation repose sur l'« enchâssement » (*embeddedness*) des deux organisations dans les mécanismes de participation, dont l'instance de coordination nationale, décrits aux constatations 5 et 6 et intégrés au nouveau modèle de financement.³¹

83. Au niveau des pays, la principale inquiétude pour le maintien des avantages de la relation concerne le renouvellement des directeurs de pays de l'ONUSIDA et des gestionnaires de portefeuille du

²⁹ L'évaluation ne dispose pas de suffisamment d'éléments pour corroborer ou infirmer l'allégation.

³⁰ OCDE-CDC « Glossaire des principes aux termes relatifs à l'évaluation et à la gestion axée sur les résultats ». Paris : OCDE-CDC 2002. p 36

³¹ « Qualité de ce qui est fermement et profondément ancré ou fixé. » Dictionnaires Oxford. Consulté à : <https://en.oxforddictionaries.com/definition/embeddedness>.

Fonds (et d'autres membres clés du personnel des bureaux de pays de l'ONUSIDA), car ceux-ci entretiennent des relations et des liens avec les parties prenantes nationales leur permettant d'influencer les décisions prises dans le cadre de la riposte au VIH. Comme dans le cas de nombreuses relations politiques, les directeurs de pays de l'ONUSIDA et les gestionnaires de portefeuille du Fonds consultés ont dit devoir « repartir de zéro » chaque fois que leurs homologues changent de poste, perdant ainsi les relations personnelles, la confiance et la mémoire institutionnelle qu'ils avaient établies durant leur mandat. L'absence de documents officiels, relatifs à la relation ONUSIDA-Fonds mondial au niveau des pays, rend la tâche encore plus difficile. Lors des missions de terrain, les partenaires de développement ont également fait part de leurs préoccupations et de l'incertitude entourant le prochain renouvellement de personnel à l'ONUSIDA et au Fonds mondial et ses effets potentiellement déstabilisateurs sur la riposte au VIH. Interrogés sur les systèmes mis en place pour veiller à la continuité de la relation avec le prochain directeur de pays de l'ONUSIDA ou gestionnaire de portefeuille du Fonds, les répondants ont indiqué qu'il existe des systèmes de passation informels qui dépendent de l'initiative du directeur ou du gestionnaire sortant. Par conséquent, la douceur de la transition varie selon les pays.

84. Au niveau mondial, comme pour d'autres aspects de la relation, la viabilité fait l'objet de discussions informelles entre les hauts dirigeants. Certains membres du personnel interrogés ont cité cette évaluation comme l'un des éléments de la discussion en cours sur l'avenir de la relation ONUSIDA-Fonds mondial; la haute direction et les conseils d'administration s'en serviront pour décider des prochaines étapes.

Constat 14. Un changement apporté à la stabilité financière des organisations représente la menace la plus importante pour la viabilité de la relation ONUSIDA-Fonds mondial.

85. Les parties prenantes à l'intérieur et à l'extérieur de la relation pensent que la relation ONUSIDA-Fonds mondial est très vulnérable aux changements actuels dans le paysage du financement et dans le cadre élargi de l'architecture de l'aide. Au cours de la période d'évaluation, les deux organisations se sont concentrées sur leurs propres reconstitutions de ressources. En effet, l'attention moindre que les donateurs accordent à la lutte contre le VIH continue à représenter une menace pour le financement actuel et futur de la riposte globale au VIH.

86. Aux niveaux national et régional, la consolidation des bureaux de pays l'ONUSIDA, due à la réorganisation de l'ONUSIDA à la suite d'une réduction du financement, a entraîné une diminution du personnel dans les pays où les épidémies sont de moindre envergure. L'ONUSIDA a augmenté ses effectifs dans certains bureaux de pays dans lesquels les épidémies sont plus importantes, essentiellement en embauchant plus de personnel national.

87. Dans trois des quatre pays visités, les donateurs, interrogés sur la viabilité de la relation, ont souligné le rôle important et utile de l'ONUSIDA et exprimé de vives inquiétudes sur l'avenir de la riposte au VIH, en raison de la probable réduction de personnel de l'ONUSIDA.

88. Toutes les parties prenantes consultées dans les pays ont affirmé qu'il était impératif que les deux organisations poursuivent leur travail de collaboration pour combiner leurs ressources techniques et financières dans le but d'optimiser la riposte au VIH. Selon des données préliminaires, le nouveau modèle de financement a augmenté l'efficacité de la coordination, en particulier par le renforcement de l'instance de coordination nationale. Les partenaires de développement et les parties prenantes nationales ont insisté sur le rôle que l'ONUSIDA et le Fonds mondial jouent au niveau mondial en continuant à plaider en faveur de l'obtention de financements et à démontrer la permanence de la pertinence de ces organisations et de leurs résultats dans la lutte pour mettre fin à l'épidémie de VIH.

3 Conclusions et recommandations

3.1 Conclusions

89. L'ONUSIDA et le Fonds mondial travaillent activement de concert pour lutter contre l'épidémie de VIH, au sein d'une relation judicieuse et complémentaire offrant à chacun la latitude de contribuer à la riposte au VIH en fonction de ses forces et de ses ressources. Les deux organisations travaillent ensemble, avec plus ou moins d'intensité et d'efficacité, aux niveaux national, régional et mondial, dans le cadre d'une relation axée sur l'amélioration de l'octroi et de la mise en œuvre des programmes financés par le Fonds mondial. Chaque organisation apporte de nettes contributions à la relation et aux réalisations communes destinées à améliorer la riposte au VIH.

90. Toutefois, des facteurs internes et externes l'affectent. De l'extérieur, les changements dans le paysage de l'aide au développement et la réduction du financement pour la lutte contre le VIH exercent une pression sur la relation. À l'intérieur, les mécanismes informels et l'absence d'outils et de structures pour gérer et améliorer la relation la minent. Ces facteurs majeurs ne représentent que deux des éléments sur lesquels, dans le contexte du renouvellement de l'accord de coopération, les deux organisations doivent se pencher pour décider des modalités de leur collaboration future. Cette décision est d'importance capitale pour les prochaines étapes, qui comprennent la mise au point d'engagements appropriés pour assurer la viabilité de la relation à l'avenir.

3.2 Recommandations

RECOMMANDATION	PRIORITÉ, RESPONSABILITÉ, DÉLAIS	JUSTIFICATION
<p>1. Les hautes directions de l'ONUSIDA et du Fonds mondial devraient entamer une réflexion stratégique et parvenir à une décision concernant le niveau d'engagement souhaité pour la relation.</p> <p>La décision doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indiquer où les organisations désirent se positionner sur le Continuum de relation • Énoncer une vision et des attentes mutuelles à l'égard de la relation, de même que des attentes définies en matière de résultats tangibles. <p>Sur la base des constatations : 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 14</p>	<p>Priorité : Très élevée</p> <p>Responsabilité : Les hauts dirigeants de l'ONUSIDA et du Fonds mondial, dont le chef de cabinet et les directeurs des unités du partenariat (Bureau du Fonds mondial et Affaires du Fonds mondial et Conseil technique et partenariat du Fonds mondial) en consultation avec les directeurs et gestionnaires régionaux et nationaux.</p>	<p>Lorsque les deux organisations auront déterminé la position actuelle de leur relation et celle qu'elles envisagent pour le futur, toutes leurs démarches futures, concernant l'allocation des ressources, les rôles, les responsabilités, les attentes, etc., s'appuieront sur cette décision.</p>
<p>2. Les hauts dirigeants et les unités chargées des partenariats au sein de l'ONUSIDA et du Fonds mondial devraient se livrer à un exercice d'« adaptation aux objectifs visés » (<i>fit-for-purpose</i>) dans le but d'étayer le niveau d'engagement désiré.</p> <p>L'exercice devrait servir à :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Décider de la forme que prendra le document qui cimentera la relation (mémoire d'accord, accord de coopération, contrat). • Déterminer s'il est nécessaire d'établir un mécanisme de gouvernance et de gestion, de même que des ressources et des structures de soutien, dont des mécanismes de remontée de l'information et l'adoption de mesures correctives, pour gérer la relation. • Réaliser une évaluation des ressources nécessaires pour que l'ONUSIDA soit en mesure d'appuyer les cycles de subventions du Fonds mondial. La haute direction de l'ONUSIDA devrait se servir de cette évaluation pour convaincre les donateurs de contribuer au financement de la riposte au VIH. (Par l'ONUSIDA) 	<p>Priorité : Élevée</p> <p>Responsabilité : Les hauts dirigeants de l'ONUSIDA et du Fonds mondial, dont le chef de cabinet et les directeurs des unités du partenariat (Bureau du Fonds mondial et Affaires du Fonds mondial et Conseil technique et partenariat du Fonds mondial) devraient mettre en place un mécanisme de gouvernance et de gestion du partenariat pour l'exercice d'« adaptation à l'objectif visé », auquel les unités et les départements concernés de chacune des organisations participeraient.</p>	<p>Pour être efficaces, les relations intraorganisationnelles doivent s'appuyer sur des modalités d'organisation adaptées. Les décisions prises, basées sur la Recommandation 1, dicteront la manière dont les deux organisations souhaitent coordonner leurs activités, communiquer, coopérer et répartir leurs rôles et responsabilités. Afin d'assurer leur pertinence et leur mise en œuvre à tous les niveaux de l'organisation, les consultations devraient avoir lieu avec le personnel et un petit nombre de dirigeants des niveaux régional et national devraient contribuer à l'exercice d'« adaptation à l'objectif visé ».</p>

RECOMMANDATION	PRIORITÉ, RESPONSABILITÉ, DÉLAIS	JUSTIFICATION
<ul style="list-style-type: none"> Mener des consultations auprès des organisations pour valider le mécanisme de remontée de l'information, y compris en formant, éventuellement, de petits groupes de travail aux niveaux régional et national pour concevoir et valider des structures de soutien adaptées au mécanisme de gouvernance et de gestion (à leur niveau). Les résultats de l'exercice « d'adaptation à l'objectif visé », assortis de recommandations pratiques, devraient être diffusés à l'échelle des deux organisations. <p>Sur la base des constatations : 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13</p>		
<p>3. Au niveau mondial, les organisations devraient continuer à s'investir dans les mécanismes de participation :</p> <ul style="list-style-type: none"> Continuer à s'investir dans les mécanismes d'engagement, tels les conseils d'administration des organisations, le Centre de situation sur le VIH, le Comité de la stratégie du Fonds mondial, le Groupe technique de référence en évaluation, les groupes de travail conjoints et le Comité d'approbation des subventions du Fonds mondial. Veiller au maintien de ressources adéquates pour permettre au personnel de se préparer et de se rendre aux réunions de ces instances, en plus des autres rencontres internationales majeures liées à la riposte au VIH. Suivre, consigner et communiquer l'information concernant les activités menées conjointement par les deux organisations et, si possible, indiquer les retombées de des activités conjointes. <p>Sur la base des constatations : 1, 3, 4, 5, 6, 9, 11, 9, 12, 13, 14</p>	<p>Priorité : Modérée</p> <p>Responsabilité : Les personnels travaillant sur des mandats au niveau mondial de l'ONUSIDA et du Fonds mondial doivent participer à ces mécanismes de participation mondiaux.</p>	<p>Les données mondiales montrent que les mécanismes de participation garantissent l'alignement des stratégies des organisations et l'harmonisation de la riposte au VIH. La participation des deux organisations à ces mécanismes est essentielle pour veiller à ce qu'elles contribuent de façon équilibrée à la riposte au VIH, en fonction de leurs avantages comparatifs.</p>

RECOMMANDATION	PRIORITÉ, RESPONSABILITÉ, DÉLAIS	JUSTIFICATION
<p>4. L'ONUSIDA et le Fonds mondial devraient poursuivre leur collaboration au niveau des pays pour appuyer efficacement les cycles de subventions du Fonds mondial et les programmes financés par le Fonds mondial.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les directeurs de pays de l'ONUSIDA (ainsi que le personnel des bureaux de pays concernés) et les équipes de pays du Fonds mondial devraient poursuivre leurs échanges et continuer à se rencontrer régulièrement pour aligner leurs stratégies, éviter le chevauchement des services d'appui que leurs organisations offrent et assurer la cohérence de leurs communications auprès des parties prenantes sur les changements apportés aux processus et aux politiques relatifs aux subventions du Fonds mondial. • Le Fonds mondial devrait continuer à utiliser les renseignements stratégiques et contextuels que lui fournit l'ONUSIDA, de manière à disposer, pour ses subventions, de l'information nationale et contextuelle la plus récente et la plus pertinente. • Le Fonds mondial devrait continuer à tirer parti du pouvoir de mobilisation de l'ONUSIDA pour organiser conjointement des rencontres, avec les parties prenantes en particulier, autour des domaines d'expertise de l'ONUSIDA. Celles-ci devraient avoir lieu, si cela est pertinent, dans tous les pays dans lesquels les deux organisations sont présentes. • Les gestionnaires de portefeuille du Fonds mondial devraient informer les directeurs de pays de l'ONUSIDA de leurs visites dans les pays et rencontrer le directeur de pays en tête à tête pour discuter des progrès effectués sur les cycles de subventions du Fonds mondial. Dans la mesure du possible, les directeurs de pays de l'ONUSIDA et les gestionnaires de portefeuille du Fonds mondial devraient assister ensemble aux principales rencontres avec les parties prenantes nationales pour veiller à leur transmettre un message cohérent et augmenter la visibilité de la collaboration entre leurs organisations. 	<p>Priorité : Élevée</p> <p>Responsabilité : Les hauts dirigeants de l'ONUSIDA et du Fonds mondial, dont le chef de cabinet et les directeurs des unités du partenariat (Bureau du Fonds mondial et Affaires du Fonds mondial et Conseil technique et partenariat du Fonds mondial) pourraient, par exemple, former un petit comité de directeurs et de gestionnaires, composé de membres du personnel des deux organisations.</p>	<p>Les données, recueillies au niveau des pays, révèlent que les contributions de l'ONUSIDA à la riposte au VIH, y compris le soutien apporté à l'établissement d'un environnement favorable et l'appui aux cycles de subventions du Fonds mondial, sont extrêmement appréciées. La relation du directeur de pays de l'ONUSIDA et du gestionnaire de portefeuille du Fonds mondial forme la clé de voûte de la relation ONUSIDA-Fonds mondial et les contacts en tête à tête et avec les parties prenantes, au sens large, sont indispensables pour assurer la cohérence de la riposte des deux organisations au niveau des pays. Comme les personnalités des directeurs de pays de l'ONUSIDA et des gestionnaires de portefeuille du Fonds mondial affectent la relation, l'adoption de brèves orientations, sur la coopération lors des visites de pays, par exemple, contribuerait à réduire les variations observées dans la relation.</p>

RECOMMANDATION	PRIORITÉ, RESPONSABILITÉ, DÉLAIS	JUSTIFICATION
<ul style="list-style-type: none">• Les directeurs de pays de l'ONUSIDA et les gestionnaires de portefeuille du Fonds mondial devraient adopter des mesures pour assurer une transition en douceur du personnel, en consignant, par exemple, les activités récentes de riposte au VIH menées conjointement dans leur pays.• Les bureaux de pays de l'ONUSIDA devraient maintenir des échanges plus fréquents et approfondis avec les partenaires de l'équipe conjointe des Nations unies sur le sida et d'autres parties prenantes nationales, de manière à clarifier leurs rôles et responsabilités dans le cadre des cycles de subventions du Fonds mondial dans leur pays.• L'ONUSIDA et le Fonds mondial devraient fournir des orientations et des ressources aux points focaux du Fonds mondial des bureaux de pays de l'ONUSIDA pour qu'ils demeurent informés des changements apportés aux politiques du Fonds mondial. <p>Sur la base des constatations : 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14</p>		

Annexe 1. Liste des constats

- Constat 1. La relation entre l'ONUSIDA et le Fonds mondial est tout à fait pertinente à la riposte au VIH, puisqu'elle intègre les ressources financières et techniques nécessaires à la lutte contre l'épidémie.
- Constat 2. La relation de l'ONUSIDA et du Fonds mondial est tout à fait pertinente aux niveaux national et régional, les organisations œuvrant de concert dans les pays prioritaires et par le biais de systèmes nationaux multipartites.
- Constat 3. La coopération de l'ONUSIDA et du Fonds mondial, à tous les niveaux des deux organisations, s'est traduite par un certain nombre de réalisations qui ont amélioré l'efficacité des programmes financés par le Fonds mondial.
- Constat 4. L'ONUSIDA offre un soutien utile à la riposte au VIH pour encourager des programmes, financés par le Fonds mondial, pilotés par les pays, cohérents et inclusifs. La relation de l'ONUSIDA et du Fonds mondial au niveau des pays est gérée par le directeur de pays de l'ONUSIDA et le gestionnaire de portefeuille du Fonds et s'articule sur l'attribution des subventions du Fonds mondial.
- Constat 5. Au niveau mondial, l'ONUSIDA et le Fonds mondial collaborent stratégiquement avec des partenaires techniques, par le biais de mécanismes formels, dans le but de favoriser la coordination à la riposte mondiale au VIH, mais également au moyen de mécanismes moins formels par lesquels les personnels de l'ONUSIDA et du Fonds mondial travaillent sur les domaines d'intervention de l'ONUSIDA.
- Constat 6. La relation de l'ONUSIDA et du Fonds mondial est gérée au moyen de mécanismes multipartites et de rencontres informelles. Cette approche de la gouvernance et de la gestion de la relation est insuffisante pour appuyer efficacement le fonctionnement de la relation et aplanir les obstacles organisationnels.
- Constat 7. La relation de l'ONUSIDA et du Fonds mondial fonctionne en l'absence de plusieurs des outils et des structures de relation recommandés pour le travail en partenariat. L'accord de coopération, le document principal de gestion de la relation, est méconnu au sein des deux organisations, ce qui limite son utilité comme document d'orientation.
- Constat 8. Certains des moyens par lesquels l'ONUSIDA contribue à la relation de ONUSIDA-Fonds mondial sont difficiles à mesurer et, par conséquent, mal communiqués au Fonds mondial et aux autres parties prenantes de la riposte au VIH.
- Constat 9. La relation entre l'ONUSIDA et le Fonds mondial répond à certains principes clés du partenariat, mais pas à d'autres.
- Constat 10. Le personnel de l'ONUSIDA et du Fonds mondial Le personnel travaillant sur des mandats nationaux se disent en général satisfaits des communications actuelles; le personnel travaillant sur des mandats régionaux estime qu'elles pourraient être clarifiées; les avis du personnel travaillant sur des mandats au niveau mondial sont mitigés.
- Constat 11. Certains éléments laissent croire que des activités d'apprentissage mutuel se déroulent entre l'ONUSIDA et le Fonds mondial, mais sans canaux officiels permettant aux organisations de discuter de leurs travaux, ces activités demeureront ponctuelles.

- Constat 12. Le temps du personnel est la principale ressource que l'ONUSIDA et le Fonds mondial affectent à la relation. Toutefois, il n'existe pas de paramètres ou de proportions établis pour l'allocation de temps du personnel. Le manque de ressources budgétaires, qui permettraient aux organisations de coopérer, mine la relation et joue sur le niveau d'engagement.
- Constat 13. La relation ONUSIDA-Fonds mondial ne dispose pas de systèmes pour en assurer la continuité en dépit du roulement de personnel.
- Constat 14. Un changement apporté à la stabilité financière des organisations représente la menace la plus importante pour la viabilité de la relation ONUSIDA-Fonds mondial.

