



EXAMINER, AFFINER ET RENFORCER

**DOCUMENT D'INFORMATION SUR L'AVENIR DU MODÈLE DU PROGRAMME
COMMUN DE L'ONUSIDA**

PANEL MONDIAL STRATÉGIQUE

“[...] Nous devons remettre le développement au cœur de notre activité et engager une vaste réforme du système des Nations Unies pour le développement, au Siège et dans les pays. Il faudra pour cela savoir faire preuve d’esprit d’initiative, coordonner l’action menée, obtenir des résultats et appliquer le principe de responsabilité. [...] L’ONU doit être agile et efficace. Elle doit privilégier le résultat plutôt que la procédure, l’être humain plutôt que la bureaucratie.”

António Guterres

Secrétaire général des Nations Unies

Discours à l’Assemblée générale prononcé à l’occasion de sa prestation de serment

RÉSUMÉ

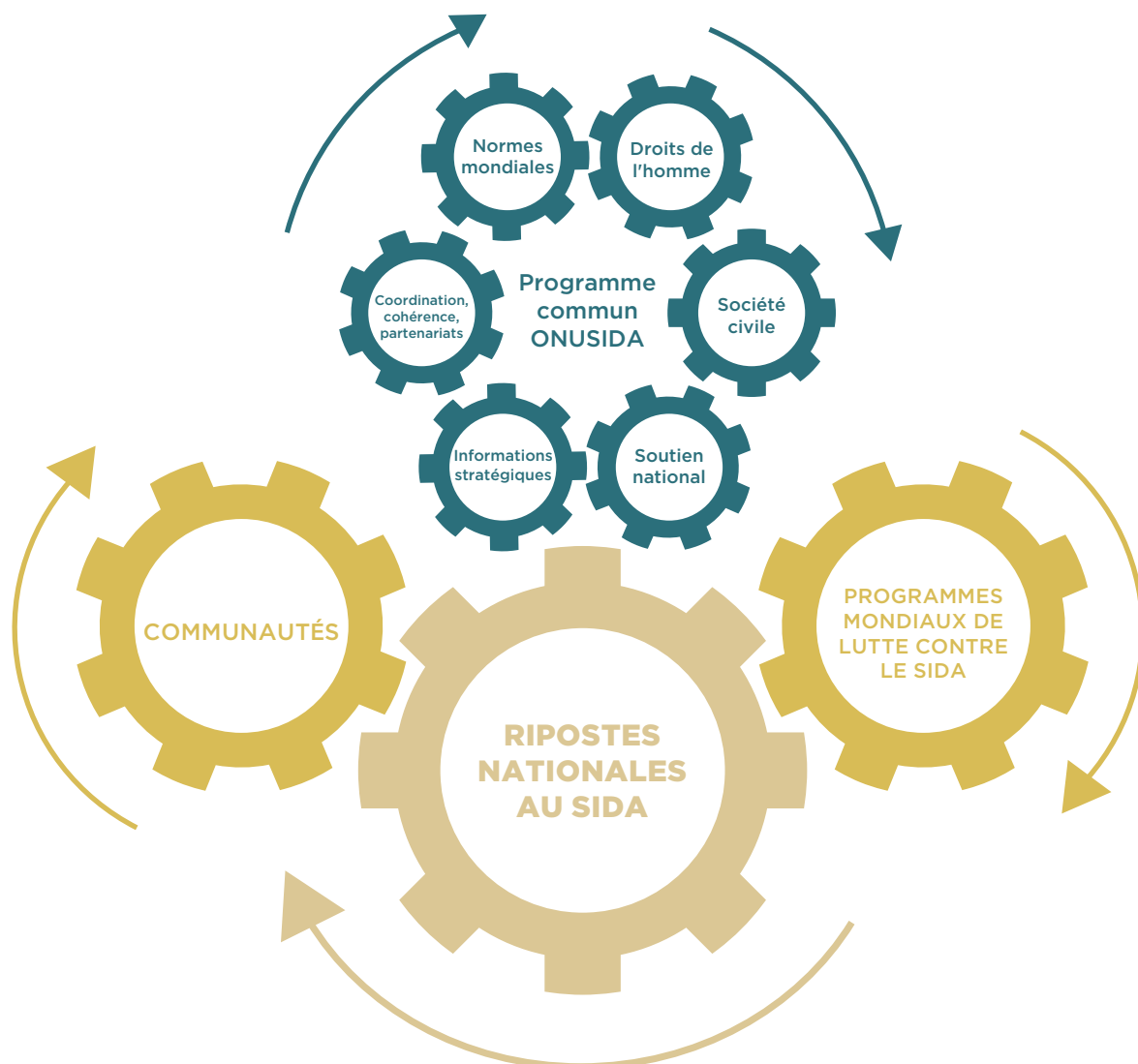
Le présent document sera soumis à l'analyse du Panel mondial stratégique lors de sa première réunion du 20 janvier 2017. Lors de cette réunion, dans le cadre des délibérations visant à renforcer le modèle du Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), les membres du Panel exploreront les possibilités en répondant à une série de questions liées à trois piliers fondamentaux du Programme commun : travail conjoint ; gouvernance ; et financement et redevabilité.

Les aboutissants de ce document d'analyse du Programme commun sont les suivants :

- **Un programme ambitieux inachevé pour mettre fin à l'épidémie de sida :** S'appuyant sur les progrès significatifs enregistrés dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, la communauté internationale s'est fixé l'objectif ambitieux de mettre fin à l'épidémie de sida d'ici à 2030, tel qu'exprimé dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Pour y parvenir, le Conseil de l'ONUSIDA, suivi de l'Assemblée générale des Nations Unies, a adopté une stratégie d'accélération de la riposte. S'en est suivi, l'année dernière, une reconstitution réussie des ressources du Fonds mondial.
- **Une crise de financement :** Peu après l'adoption par le Conseil de l'ONUSIDA de la Stratégie d'accélération de la riposte et d'un budget biennal, plusieurs grands donateurs ont considérablement réduit leurs contributions au système des Nations Unies, et notamment au Programme commun. Par conséquent, le déficit des engagements de financement par rapport au budget approuvé par le Conseil pour 2016-2017 a fortement compromis la capacité des Coparrainants et du Secrétariat à apporter l'aide décrite dans la Stratégie de l'ONUSIDA. La gravité de la crise menace la viabilité du modèle unique du Programme commun.
- **Un contexte évolutif :** Pour répondre aux objectifs interdépendants et indissociables de développement durable, il est nécessaire d'adopter de nouvelles stratégies de développement et de définir de nouvelles façons de collaborer dans un monde en mutation rapide. Les États membres exigent une plus grande coordination interinstitutions, une gouvernance plus transparente, une utilisation plus efficace des ressources et une gestion axée sur les résultats renforcée. Pour y parvenir, l'ONUSIDA et le système des Nations Unies pour le développement doivent accélérer les efforts de réforme. Le nouveau Secrétaire général António Guterres et les responsables du Programme commun s'engagent en faveur de la réforme des Nations Unies.
- **Un besoin de perfectionner et de renforcer un modèle innovant :** Un grand nombre des réformes du système des Nations Unies pour le développement réclamées par les États membres sont solidement ancrées au cœur même du Programme commun. L'ONUSIDA donne forme à la vision d'une programmation commune et d'une action intégrée au niveau national, fait intervenir la société civile dans sa gouvernance et rassemble les ressources de base et les autres ressources du Programme commun dans un Cadre unifié du budget, des résultats et des redevabilités. Il sera aussi important de consolider ces atouts que de remédier aux lacunes.
- **Un appel à mieux démontrer la valeur ajoutée manifeste de l'ONUSIDA :** Bien que la contribution du Programme commun à la riposte au sida soit largement reconnue et appréciée, en particulier son rôle dans l'information stratégique, le plaidoyer politique, l'aide aux pays en matière d'interprétation des normes mondiales et le soutien à la société civile, le Programme commun s'est vu mettre au défi ces dernières années de mieux démontrer son rôle de catalyseur dans la riposte mondiale au sida. Sa capacité à présenter des résultats pertinents au niveau des pays par rapport aux ressources allouées à chaque Coparrainant a été remise en question. Le Conseil de l'ONUSIDA a exhorté le Programme commun à établir un lien clair entre les ressources et les résultats.
- **Une occasion de maintenir l'ONUSIDA à l'avant-garde de la réforme des Nations Unies :** Le Panel mondial stratégique ne s'attardera pas sur ce que le Programme commun permet de réaliser (le rôle de l'ONUSIDA dans la riposte mondiale au sida est bien reflété dans la Stratégie 2016-2021), mais plutôt sur le mode opératoire, sur la manière dont le travail du Programme commun sera régi, effectué et budgétisé. La réflexion constitue non seulement une occasion de consolider le rôle d'incubateur d'innovation de l'ONUSIDA au sein du système des Nations Unies, mais apporte également une contribution importante au programme de réforme du Secrétaire général.

Figure 1

Le rôle catalyseur du Programme commun dans la riposte mondiale au sida



INTRODUCTION : UN NOUVEAU CARREFOUR POUR UNE ACTION COMMUNE DE L'ONU CONTRE LE SIDA

La riposte internationale fragmentée mise en place au début des années 90, alors que la propagation du VIH et la hausse du nombre de décès liés au sida atteignaient un pic inattendu, ne devait convenir ni aux gouvernements, ni à la société civile, en particulier les personnes vivant avec le VIH. La duplication des efforts et les rivalités territoriales entre les institutions de l'ONU menaçaient d'affaiblir la riposte mondiale au sida. En 1991, le financement par les donateurs en faveur de la plus grande action globale de l'Organisation des Nations Unies, le Programme mondial de lutte contre le sida de l'Organisation Mondiale de la Santé diminuait pour la première fois, à l'instar des contributions totales affectées à la prévention et à la prise en charge du VIH dans le monde en développement. Un examen indépendant effectué en 1992 a révélé qu'« aucune institution ne peut à elle seule remédier à la totalité des problèmes posés par le sida ; ... un effort coopératif, axé en grande partie sur le partage d'un but commun, est essentiel ».³

L'un des enseignements les plus importants [...] est qu'aucune institution ne peut à elle seule remédier à la totalité des problèmes posés par le sida ; [...] un effort coopératif, axé en grande partie sur le partage d'un but commun, est essentiel. »

Rapport du groupe de travail spécial du Comité de gestion du Programme mondial de lutte contre le sida, OMS

C'est de cette observation qu'est né le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) : un effort louable pour coordonner l'intervention du système des Nations Unies et mobiliser largement les parties prenantes, afin de faire face à l'enjeu complexe

de la santé et du développement au niveau mondial. Au cours des 20 dernières années, le Programme commun est devenu la principale autorité mondiale en ce qui concerne l'épidémie de VIH et ses aspects économiques et politiques, ainsi que le porte-parole influent d'une riposte fondée sur les faits et sur les droits, mise en œuvre au moyen de ressources suffisantes. L'ONUSIDA a joué un rôle majeur dans la réalisation de la cible des objectifs du Millénaire pour le développement relative à la riposte au sida.

En 2015, la propagation de l'épidémie était enrayée et la tendance a pu être inversée grâce à l'activisme de la société civile, combinée à l'évolution scientifique et à la responsabilité partagée entre les nations et les pays donateurs les plus touchés par le sida. Les énormes progrès accomplis ont inspiré l'inclusion dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 d'un ferme engagement international à mettre fin à l'épidémie une bonne fois pour toutes. Une stratégie d'accélération de la riposte visant à réaliser une série d'objectifs d'ici 2020 a été approuvée par le Conseil de coordination du programme de l'ONUSIDA, de même qu'un Cadre unifié du budget, des résultats et des responsabilités (UBRAF), mis en place pour aider le Programme commun à obtenir les résultats prévus par la stratégie. L'approche d'accélération de la riposte et les objectifs pour 2020 ont ensuite été approuvés par l'Assemblée générale des Nations Unies dans la Déclaration politique de 2016 sur la fin du sida.

Cependant, ce programme ambitieux est menacé. La mobilisation des ressources pour le Programme commun est bien loin de ce qui était prévu au budget approuvé par le Conseil pour 2016-2017, compromettant fortement la capacité des Coparrainants et du Secrétariat à apporter l'aide décrite dans la Stratégie de l'ONUSIDA. La capacité du Programme commun à présenter des résultats pertinents au niveau des pays par rapport aux ressources allouées à chaque Coparrainant, ainsi que les méthodes utilisées à cet effet, ont été remises en question. L'écart entre l'ambition mondiale pour l'éradication du sida et le niveau de financement affecté à l'ONUSIDA

¹ Rapport du groupe de travail spécial du Comité de gestion du Programme global sur le sida, GPA/GMC(8)/92.5. Genève, Organisation mondiale de la santé, 24 avril 1992.

² Jönsson C. From "lead agency" to "integrated programming": the global response to AIDS in the Third World, Green Globe Yearbook 1996. Oxford, Oxford University Press.

³ Rapport du groupe de travail spécial du Comité de gestion du Programme global sur le sida, GPA/GMC(8)/92.5. Genève, Organisation mondiale de la santé, 24 avril 1992.

⁴ Rapport de l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies. Projet de résolution soumis par le Rapporteur du Comité, Glauco Seoane (Pérou), sur la base de consultations informelles, projet de résolution A/C.2/71/L.37. A/C.2/71/L.63. 9 décembre 2016.

menace la viabilité du modèle unique du Programme commun. Parallèlement, les États membres invitent le système des Nations Unies pour le développement à adopter des mesures concrètes pour être plus stratégique, responsable, transparent, collaboratif, efficace et orienté résultats et à concentrer ses efforts sur la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030.⁴

Les responsables des Nations Unies sont fermement résolus à relever ces défis. Le premier jour de sa prise de fonction, le Secrétaire général des Nations Unies, António Guterres, s'est engagé à réformer en profondeur le système des Nations Unies pour le développement, au Siège et dans les pays, en mettant l'accent sur l'esprit d'initiative, la coordination de l'action menée, l'obtention de résultats et le principe de responsabilité. Guterres a insisté tout particulièrement sur le renforcement de la responsabilité des institutions des Nations Unies dans l'exécution de leurs mandats et la fourniture plus constante de résultats. Il a souligné qu'une solide culture de responsabilité nécessitait une « bonne gestion de la performance et des « dispositifs

d'évaluation efficaces et indépendants ».⁵

L'ONUSIDA accélère ses efforts pour aligner le Programme commun sur sa stratégie 2016-2021 et sur le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Le Directeur exécutif de l'ONUSIDA, Michel Sidibé, avec l'appui des chefs des organismes coparrainants, a demandé à ce que le modèle du Programme commun de l'ONUSIDA soit examiné. L'Administratrice du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Helen Clark, Présidente du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUMD), invitera le Panel conjointement à M. Sidibé. Les coorganisateur ont invité Awa Coll-Seck, Ministre de la santé au Sénégal, et Lennarth Hjelmåker, Ambassadeur suédois pour la santé mondiale, à siéger à titre de coprésidents. Ce Panel mondial stratégique constitue non seulement une occasion de consolider le rôle d'incubateur d'innovation de l'ONUSIDA au sein du système des Nations Unies, mais apporte également une contribution importante au programme de réforme du Secrétaire général.

« Malgré nos difficultés, le Programme commun est unifié et la confiance dans sa mission essentielle est solide, comme en témoignent les récentes promesses de financement. [...] La viabilité à plus long terme du Programme commun nécessite un renforcement du modèle de l'ONUSIDA, de ses mécanismes de travail conjoint à ses mécanismes de financement et de redevabilité, ainsi que de gouvernance. Nous devons le faire de toute urgence. »

Michel Sidibé

Directeur exécutif de l'ONUSIDA

Allocution lors de la 39^e réunion du Conseil de coordination du Programme de l'ONUSIDA

⁴ Rapport de l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies. Projet de résolution soumis par le Rapporteur du Comité, Glauco Seoane (Pérou), sur la base de consultations informelles, projet de résolution A/C.2/71/L.37. A/C.2/71/L.63. 9 décembre 2016.

⁵ Discours du Secrétaire général désigné, António Guterres, à l'Assemblée générale, prononcé lors de sa prestation de serment. 12 décembre 2016 (<https://www.un.org/sg/fr/content/sg/speeches/2016-12-12/secretary-general-designate-ant%C3%B3nio-guterres-oath-office-speech>).

MAINTENIR L'ONUSIDA À L'AVANT-GARDE DE LA RÉFORME DE L'ONU

La conclusion formulée au début des années 90 concernant l'action des Nations Unies contre le sida reste toujours valable un quart de siècle plus tard : aucune institution de l'ONU ne peut à elle seule enrayer l'épidémie ; un effort coopératif est essentiel. Le modèle de programme commun de l'ONUSIDA a lui aussi résisté à l'épreuve du temps. En effet, il ressort de discussions récentes concernant la réforme de l'ONU que des actions doivent être menées dans des domaines propres à l'ONUSIDA : coordination active des entités des Nations Unies, mise à profit des preuves et des informations stratégiques dans l'élaboration et la programmation de politiques, et approches multisectorielles et multipartites reposant sur les valeurs que sont les droits de la personne, l'égalité des sexes et le développement durable.

L'« approche unique » du Programme commun « offre aux organismes des Nations Unies un exemple utile à suivre, selon qu'il convient, reposant sur des situations et des priorités nationales, pour renforcer la cohérence stratégique, la coordination, l'orientation axée sur les résultats, la gouvernance sans exclusive et l'impact au niveau des pays ».

Résolution adoptée par le Conseil économique et social des Nations Unies (E/RES/2015.2)

Le rôle fondamental de l'ONUSIDA dans la riposte au sida n'a pas encore été remis en question. Lors du dialogue de financement de 2016 pour le Programme commun, des représentants des États membres et de la société civile ont souligné l'importance du rôle mobilisateur de l'ONUSIDA et de sa capacité à placer les communautés touchées au cœur de l'action et à recueillir et diffuser des informations stratégiques essentielles sur l'épidémie et la riposte, entre autres (voir figure 1), arguant que ces fonctions et rôles ne

pouvaient être remplacés par d'autres organismes bilatéraux ou multilatéraux.

Dans la perspective du programme de développement pour l'après-2015, le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) a réaffirmé dans une résolution de 2015 que l'« approche unique » du Programme commun « offrait aux organismes des Nations Unies un exemple utile à suivre, selon qu'il convient, reposant sur des situations et des priorités nationales, pour renforcer la cohérence stratégique, la coordination, l'orientation axée sur les résultats, la gouvernance sans exclusive et l'impact au niveau des pays ».⁶

Toutefois, le contexte entourant le Programme commun a considérablement changé. Bien que l'épidémie de sida fasse toujours partie des plus graves défis sanitaires mondiaux, dans de nombreuses régions du monde, la riposte au sida n'est désormais plus une mesure d'urgence, mais une initiative de stabilisation à l'aube de l'endiguement de l'épidémie. Le programme de santé mondiale a évolué : auparavant axé sur les soins de santé primaires et le contrôle des maladies infectieuses, il adopte désormais une approche plus large et accorde plus de place à la santé maternelle et infantile, aux maladies non transmissibles et aux épidémies soudaines. Les efforts considérables à déployer pour concrétiser l'ambition de mettre fin à l'épidémie de sida donnent l'élan nécessaire pour sortir la riposte au sida de son isolement et pour rechercher des synergies dans le cadre des cibles et des Objectifs interdépendants de développement durable. Ceci n'est pas sans conséquences sur le mode opératoire du Programme commun et sur sa relation avec d'autres entités du système de santé mondiale.

Parallèlement, les États membres et le système multilatéral sont confrontés à des difficultés sans précédent inhérentes à l'évolution de l'ordre mondial. Les défis environnementaux, l'augmentation des inégalités de revenu, la hausse du nombre de personnes déplacées à la suite d'un conflit, la multiplication des catastrophes naturelles, la poussée du populisme, la polarisation et l'isolationnisme sont autant de problèmes auxquels ils doivent remédier. Pour répondre à ces défis, plusieurs pays à revenu élevé qui avaient l'habitude de fournir

⁶ Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida. Résolution adoptée par le Conseil économique et social des Nations Unies le 8 avril 2015. E/RES/2015.2.

la majorité des contributions volontaires au système des Nations Unies pour le développement ont adapté leurs dépenses consacrées au développement et ont notamment réduit les budgets d'aide multilatérale. L'ONUSIDA repose entièrement sur les contributions volontaires. À la fin de l'année 2015, peu après l'adoption par le Conseil de l'ambitieuse stratégie de l'ONUSIDA pour 2016-2021 et d'un budget 2016-2017 de 485 millions d'USD, plusieurs grands donateurs ont considérablement réduit leurs contributions au Programme commun. En décembre 2016, le revenu sur le budget de base pour l'année était estimé à 175 millions d'USD, soit un déficit de 28 % par rapport au budget approuvé par le Conseil et les perspectives pour 2017 étaient similaires.⁷

Pour relever ces défis et répondre aux objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030, il est nécessaire de repositionner l'ONUSIDA et l'ensemble du système des Nations Unies pour le développement. Le système des Nations Unies pour le développement a été intégralement repensé dans le cadre de l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies (QCPR) de 2016. À cette occasion, les États membres ont fait savoir qu'ils souhaitaient

un système des Nations Unies pour le développement qui soit plus stratégique, intégré, cohérent, agile, responsable et orienté résultats.

Dans sa résolution de décembre 2016, l'Assemblée générale des Nations Unies insiste sur la nécessité d'assurer une meilleure coordination entre les institutions du système des Nations Unies, de soutenir davantage les programmations communes et de mieux intégrer l'action au niveau national. Elle plaide pour une gouvernance plus transparente qui implique davantage la société civile, pour une plus grande harmonisation des systèmes et des procédures des Nations Unies, pour des modes de financement plus durables, pour une utilisation plus efficace des ressources, pour un renforcement de la gestion axée sur les résultats et pour une responsabilisation accrue. Les attributs demandés par les États membres dans le cadre du QCPR de 2016 sont, pour la plupart, des atouts traditionnels de l'ONUSIDA. Le QCPR relève également les domaines de la réforme dont les pratiques mériteraient d'être affinées par le Programme commun (voir tableau 1). Compte tenu de la situation à laquelle est confronté le Programme commun et du contexte plus large, le Panel mondial stratégique aidera l'ONUSIDA à évoluer, de manière à rester à l'avant-garde de la réforme des Nations Unies.

“La nature intégrée et ambitieuse du Programme 2030 nécessite un ajustement et un changement au niveau des entités de l'ONU et de l'ensemble du système. Nous devons privilégier les actions communes et préconiser et favoriser un système des Nations Unies pour le développement plus coordonné, qui poursuive collectivement les objectifs fixés.”

Helen Clark

Présidente du GNUD et Administratrice du PNUD

Allocution dans le cadre du dialogue de l'ECOSOC sur les activités opérationnelles avec les responsables des fonds et programmes des Nations Unies

⁷ Présentation du Secrétariat de l'ONUSIDA lors la 39e réunion du Conseil de coordination du programme, point 5 de l'ordre du jour. Cadre unifié du budget, des résultats et des responsabilités (UBRAF), décembre 2016.

Tableau 1

Comparaison choisie entre la résolution de l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles du système des Nations Unies pour le développement de 2016 et le Programme commun de l'ONUSIDA

QCPR	UNAIDS
Souligne qu'il n'y a pas de solution unique au développement et invite le système des Nations Unies pour le développement à intensifier ses efforts en temps opportun et de manière flexible, cohérente, coordonnée et intégrée.	L'ONUSIDA est une initiative conjointe entre 11 organismes des Nations Unies et le Secrétariat, qu'ECOSOC a décrit comme un exemple à suivre « reposant sur des situations et des priorités nationales pour renforcer la cohérence stratégique, la coordination, l'orientation axée sur les résultats, la gouvernance sans exclusive et l'impact au niveau des pays ».
Souligne que l'architecture de gouvernance du système des Nations Unies pour le développement doit être plus efficace, transparente, responsable et sensible aux besoins des États membres et qu'elle doit permettre d'améliorer la coordination, la cohésion et l'efficacité des activités opérationnelles de développement.	L'ONUSIDA repose sur un modèle de gouvernance unique, à laquelle participent les États membres, les organismes coparrainants des Nations Unies et la société civile. Ce modèle de gouvernance sans exclusive a été décrit par l'ECOSOC comme un enseignement tiré par le système des Nations Unies, intégré au programme de développement post-2015.
Insiste sur la nécessité d'améliorer la cohésion et l'efficacité de l'ensemble du système, de réduire les doublons et de renforcer la synergie entre les différents organes directeurs des entités du système des Nations Unies pour le développement.	Le Comité des organismes coparrainants (COC) facilite la collaboration des Coparrainants à la stratégie, aux politiques et aux opérations du Programme commun. La capacité du COC à garantir la cohérence des politiques entre le Conseil de l'ONUSIDA et les conseils des Coparrainants devrait être examinée par le Panel mondial stratégique.
Invite les entités du système des Nations Unies pour le développement à intégrer les Objectifs de développement durable dans leurs documents de planification stratégique et dans leur travail à tous les niveaux.	La Stratégie de l'ONUSIDA 2006-2021 est alignée sur le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et organisée en fonction de ses Objectifs de développement durable. Elle est centrée sur la réalisation de la cible 3.3 de l'Objectif de développement durable (mettre fin à l'épidémie du sida d'ici 2030) et sur l'amélioration des aspects liés à la santé, au développement, aux droits de l'homme et à l'égalité des sexes des Objectifs de développement durable.
Souligne que les activités menées pour renforcer la coordination et la cohésion à tous les niveaux du système des Nations Unies pour le développement devraient tenir compte des mandats et des rôles de chacun et permettre de mieux exploiter leurs ressources et leur expertise unique.	Une division du travail officielle définit les rôles des Coparrainants sur la base de mandats et d'avantages comparatifs des Coparrainants, dans l'optique d'assurer une meilleure utilisation des ressources.
Affirme l'importance d'une gestion axée sur les résultats, au sein des entités et entre elles, et à tous les niveaux du système des Nations Unies pour le développement, et la considère comme un élément de responsabilisation essentiel. Demande aux fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies, selon le cas, qui ne l'auraient pas encore fait, de mettre en place des cadres intégrés de résultats et de ressources qui soient alignés sur leurs plans stratégiques, de manière à renforcer la budgétisation axée sur les résultats.	L'ONUSIDA dispose d'un Cadre unifié du budget, des résultats et des responsabilités unique qui englobe les ressources de base et les autres ressources de l'ensemble des 11 Coparrainants et du Secrétariat. Toutefois, la capacité de l'ONUSIDA à présenter des résultats pertinents au niveau des pays par rapport aux ressources allouées à chaque Coparrainant a été remise en question. Le Conseil de l'ONUSIDA a exhorté le Programme commun à établir un lien clair entre les ressources et les résultats. Dans la foulée, l'ONUSIDA a élaboré pour 2016-2021 un cadre de résultats plus détaillé et dans lequel des priorités ont été établies. Ce cadre devrait permettre de disposer d'une chaîne complète de résultats, des contributions à l'impact.
Souligne l'importance de la contribution apportée par le système des Nations Unies pour le développement aux actions menées par les gouvernements pour répondre aux Objectifs de développement durable, dans le plein respect des droits de l'homme... et rappelle à cet égard que tous les droits de l'homme sont universels, indivisibles, interdépendants et liés entre eux.	L'ONUSIDA s'engage constamment à être « la voix des sans-voix » et défend les programmes plus généraux liés à la santé, au développement et aux droits de l'homme, afin de garantir que personne n'est laissé pour compte.
Invite toutes les entités du système des Nations Unies pour le développement à continuer de promouvoir l'autonomisation des femmes et l'égalité des sexes.	L'ONUSIDA dispose d'un Plan global d'action pour l'égalité des sexes prévoyant des cibles et des domaines stratégiques d'action bien précis.
Encourage le système des Nations Unies pour le développement à nouer des partenariats innovants et axés sur les résultats avec divers acteurs à l'échelle nationale, régionale et mondiale.	L'ONUSIDA établit des partenariats inclusifs et transformatifs qui regroupent le système des Nations Unies, les gouvernements, les personnes vivant avec le VIH, la société civile, le secteur privé, les grandes institutions financières, le monde universitaire, le milieu scientifique, les médias et des personnalités publiques influentes. Ces partenariats visent à encourager des changements systémiques aux principaux moteurs de l'épidémie.
Exhorte le système des Nations Unies pour le développement à mobiliser plusieurs sources de financement et à renforcer les partenariats avec d'autres acteurs concernés, en vue de diversifier les sources potentielles de financement. Exhorte les entités du système des Nations Unies pour le développement à approfondir de nouvelles possibilités de financement, de manière à catalyser des ressources supplémentaires.	Le Panel mondial stratégique devrait aider l'ONUSIDA à élargir ses modalités de mobilisation de ressources.

AFFINER ET RENFORCER TROIS PILIERS FONDAMENTAUX DE L'ONUSIDA

Le présent document sera soumis à l'analyse du Panel mondial stratégique lors de sa première réunion du 20 janvier 2017. La substance de l'ONUSIDA, à savoir la contribution du Programme commun à la riposte au sida, est largement reconnue et appréciée, en particulier le rôle du programme dans l'information stratégique, le plaidoyer politique, l'aide aux pays en matière d'interprétation des normes mondiales, l'écoute des personnes vivant avec le VIH ou affectées par le virus et le soutien à la société civile. Le rôle de l'ONUSIDA a fait l'objet d'une procédure consultative multipartite en 2015-16, ayant abouti à la mise en place de sa Stratégie 2016-2021.

Le Panel mondial stratégique a reçu pour mission d'analyser le fonctionnement de l'ONUSIDA et tout particulièrement des trois piliers fondamentaux du Programme commun : le travail conjoint, la gouvernance et le financement et la responsabilité. Il est essentiel d'effectuer un examen lucide, visant à consolider les atouts et à remédier aux lacunes, si l'on veut que l'ONUSIDA s'adapte à la situation actuelle et puisse continuer à servir de modèle pour le système des Nations Unies et à jouer plus efficacement son rôle de soutien déterminant aux pays désireux de mettre fin à l'épidémie de sida.

QUESTIONS CLÉS RELEVANT DES TROIS PILIERS FONDAMENTAUX DU PROGRAMME COMMUN

Travail conjoint

- Division du travail et utilisation optimale des ressources du Programme commun aux niveaux mondial, régional et national
- Engagement opérationnel de l'ensemble des principales parties prenantes aux ripostes nationales

Gouvernance

- Cohérence politique et stratégique entre le Programme commun et les Coparrainants

- Engagement politique et stratégique de tous les principaux intervenants

Financement et redevabilité

- Alignement entre les résultats attendus et l'enveloppe budgétaire
- Relation de financement entre les Coparrainants et le Secrétariat et formule de répartition
- Relation de financement entre le Fonds mondial et l'ONUSIDA
- Redevabilité en matière de résultats

TRAVAIL CONJOINT

Pour pouvoir répondre aux défis posés par la nature indivisible et intégrée des Objectifs et des cibles de développement durable, il est nécessaire de redéfinir la coordination interinstitutions. Cette approche va dans le sens des efforts déployés pour sortir la riposte au sida de son isolement, notamment l'ajout de cibles relatives à la tuberculose et à l'hépatite dans la Déclaration politique de 2016 sur la fin du sida et la sensibilisation aux liens entre le VIH et le cancer du col de l'utérus, le papillomavirus humain, les maladies non transmissibles et les maladies émergentes et réémergentes. La Stratégie de l'ONUSIDA 2016-2021 est alignée sur les Objectifs de développement durable. Elle est centrée sur la réalisation de la cible 3.3 de l'Objectif de développement durable (mettre fin à

l'épidémie du sida d'ici 2030) et sur l'amélioration des aspects liés à la santé, au développement, aux droits de l'homme (notamment les droits en matière de santé sexuelle et procréative) et à l'égalité des sexes des Objectifs de développement durable.

Gérer l'intégration au sein des équipes de pays des Nations Unies présente plusieurs défis. S'il peut s'avérer difficile de renforcer les systèmes de santé et d'intégrer d'autres questions de santé au sein d'une équipe de pays principalement active dans la riposte au sida, l'intégration d'une action commune sur le sida au sein de groupes de coordination de la santé d'équipes de pays des Nations Unies

risquerait d'éloigner les contributions des autres secteurs lors de cette phase cruciale d'accélération de la riposte au sida.

« L'ONUSIDA est, et doit continuer à être, un programme commun et pas uniquement un autre organisme des Nations Unies. Même si le Programme commun repose sur l'expérience et les compétences des Coparrainants, c'est le Secrétariat qui assure la majorité des fonctions essentielles. À mon sens, la division du travail entre le Secrétariat et les Coparrainants fait partie des questions les plus importantes à aborder par le Panel mondial stratégique. »

Lennarth Hjelmåker
Ambassadeur suédois pour la santé mondiale Coprésident du Panel mondial stratégique

Reste toujours à savoir comment concrétiser le changement nécessaire pour parvenir à sortir la riposte au sida de son isolement et agir sur les déterminants communs d'une série de résultats liés à la santé. Au niveau du siège, les unités dédiées à la lutte contre le sida au sein des organismes coparrainants ont progressé dans leurs principaux domaines d'intervention et ont permis de réaffirmer l'engagement en faveur de la riposte au sida au cours de ces vingt dernières années. Toutefois, cette approche peut aussi restreindre les possibilités d'intégrer le sida dans d'autres travaux pertinents des organismes. Les unités VIH des Coparrainants ont chacune évolué différemment au fil du temps, reflétant les différentes pratiques parmi les entités hétérogènes des Nations Unies. Dans d'autres entités, les unités dédiées à la lutte contre le VIH ont contribué à garantir l'intégration du VIH dans des champs de travail plus larges.

On retrouve une situation similaire au niveau national : les équipes communes des Nations Unies sur le sida sont généralement considérées comme des groupes de travail plus performants au sein du système des coordonnateurs résidents. Elles permettent de limiter la répétition inutile des efforts et de produire des résultats visibles.⁸ Gérer l'intégration au sein des équipes de pays des Nations Unies présente à la fois des opportunités et des défis. D'un côté, il faudrait peut-être réorienter les équipes communes des Nations Unies sur le sida afin qu'elles puissent soutenir efficacement l'intégration d'activités liées au sida dans d'autres questions de santé, créer des synergies et renforcer le système de santé. De l'autre, l'intégration d'un travail conjoint sur le sida au sein de groupes sectoriels de coordination d'équipes de pays

des Nations Unies doit refléter la nature multisectorielle de la riposte au sida lors de cette phase cruciale d'accélération de la riposte.

Une division convenue du travail garantit une cohérence opérationnelle aux niveaux mondial, national et régional. Cette division du travail se veut un instrument flexible, qui peut être adapté aux particularités nationales. Cependant, il arrive que la division du travail constitue un obstacle à la fourniture, par les Nations Unies, d'un appui technique dans les domaines clés de la riposte lorsque le principal Coparrainant n'a pas de représentation dans le pays ou n'est pas en mesure d'affecter suffisamment de ressources humaines et financières, et qu'aucune autre entité du Programme commun ne peut combler ce manque.

L'existence d'un Secrétariat dédié aux niveaux mondial, régional et national a permis de renforcer la cohérence de la coordination entre les organismes des Nations Unies dans le cadre du Programme commun. Ces secrétariats devront être adéquatement alimentés en ressources. C'est l'un des principaux enseignements tirés d'un vaste examen des partenariats mondiaux, tels que l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination, l'Alliance mondiale pour une meilleure nutrition, le Partenariat mondial pour l'eau et l'ONUSIDA.⁹ Cependant, la coordination et la collaboration en dehors de la sphère des Coparrainants s'est avérée inégale. L'ONUSIDA a notamment pour mission d'encourager les secteurs concernés et la société civile à participer à la riposte au sida, et les orientations normatives, les données épidémiologiques, les données épidémiologiques et les informations sur la riposte, ainsi que l'appui technique fournis par le Programme commun sont utilisés par de nombreux partenaires, tels que le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (Fonds mondial) et le Plan d'urgence du Président des États-Unis pour la lutte contre le sida (PEPFAR). Toutefois, les relations avec de grandes entités dotées de mandats solides dans des domaines particulièrement importants, comme les droits de l'homme et la migration, sont limitées. C'est le cas notamment avec l'Organisation internationale pour les migrations. En outre, il existe sans doute de nombreuses possibilités d'intensifier plus systématiquement la collaboration avec le secteur privé et de continuer sur la lancée des efforts consentis en matière de tarification des médicaments, etc.

Le potentiel de partenariats dynamiques et multipartites est illustré dans le Plan mondial pour éliminer les nouvelles infections à VIH chez les enfants et maintenir leurs mères en vie. L'initiative, menée conjointement par l'ONUSIDA et le PEPFAR, rassemble les ripostes nationales de 21 pays représentant 90 % des femmes enceintes dans le monde vivant avec le VIH et ayant besoin de services de prévention de la transmission du VIH aux enfants. Les incroyables progrès

⁸ Renforcer le fonctionnement du système des coordonnateurs résidents des Nations Unies. Un rapport préparé pour le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies en préparation de l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies de 2012.

⁹ Keith A. Bezanson et Paul Isenman. 2012. « Governance of New Global Partnerships: Challenges, Weaknesses, and Lessons. » CGD Policy Paper 014. Washington, DC : Center for Global Development. <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426627>.

réalisés, notamment une réduction de 60 % des infections à VIH chez les enfants, ont été attribués à la spécificité du plan d'action, à sa durée limitée, au sentiment d'urgence, à sa focalisation sur les pays les plus touchés, à l'appropriation nationale, au recours à une équipe de travail interinstitutions pour coordonner l'appui technique des Nations Unies, à la participation du secteur privé et d'autres partenaires clés, à la mise en place d'un comité directeur inclusif, à un solide leadership et à un cadre de résultats prévoyant des objectifs clairs et utilisant des indicateurs précis.

Outre le Programme commun, il est également possible de tirer des enseignements en matière de programmation commune de la phase pilote de l'initiative « Unis dans l'action » du système des Nations Unies. Il ressort d'une évaluation indépendante que le fait de transférer des ressources et des pouvoirs pour gérer et allouer certains

fonds non réservés au niveau national a permis de répondre mieux et de manière plus souple aux besoins et aux priorités du pays.¹⁰ Les décisions concernant la répartition des ressources budgétaires du Programme commun sont prises presque exclusivement au niveau du Siège. Cette procédure peut être un frein aux efforts déployés pour approfondir et assouplir la programmation commune au sein des équipes communes des Nations Unies sur le sida au niveau national.

Plusieurs enseignements précieux peuvent également être tirés des programmes communs des Nations Unies pour l'égalité des sexes, notamment l'importance d'investir dans des systèmes de gestion de la performance, l'utilisation de normes de performance adaptées à la coordination et l'hébergement des unités de coordination au sein des ministères et départements d'État.¹¹

EXEMPLES DE QUESTIONS SUR LE TRAVAIL CONJOINT À EXAMINER PAR LE PANEL:

- 1.1. Quels sont les incitatifs, outils et processus qui peuvent être mis en place pour renforcer le travail conjoint des Nations Unies en matière de riposte au sida et pour intégrer ce travail au mandat spécifique des Coparrainants, afin d'atteindre les Objectifs de développement durable?
- 1.2. Comment la division du travail entre les Coparrainants et le Secrétariat peut-elle être affinée de manière à renforcer les actions communes et la redevabilité vis-à-vis des engagements pris dans les domaines de prédilection de chaque organisme?
- 1.3. Comment les Coparrainants et le Secrétariat peuvent-ils mieux coordonner le déploiement des ressources humaines, de manière à garantir que les équipes de pays des Nations Unies disposent des capacités suffisantes pour remédier aux lacunes et aux difficultés identifiées dans la réalisation de l'objectif de mettre fin au sida, en particulier dans les pays ayant adopté la stratégie d'accélération de la riposte ?
- 1.4. Comment les entités des Nations Unies et autres partenaires ne faisant pas partie du Programme commun peuvent-ils participer, de manière systématique et plus stratégique, à tous les niveaux, pour garantir une riposte plus cohérente et intégrée, qui réponde aux exigences du Programme 2030 ?

GOVERNANCE

Le Conseil de coordination du programme de l'ONUSIDA est reconnu comme étant l'un des premiers et pratiquement l'un des seuls exemples de gouvernance inclusive multipartite. Le Conseil constitue une plate-forme permettant aux gouvernements, à la société civile et aux organismes des Nations Unies de débattre, d'identifier des intérêts communs et de donner une orientation stratégique au Programme commun. Le Conseil, auquel les organisations non gouvernementales sont habilitées à participer de manière officielle, mais sans droit de vote, favorise la prise en compte des revendications des personnes les plus touchées par l'épidémie dans l'élaboration des politiques du Programme commun et des principes d'action propres à chaque pays.

Néanmoins, ce forum unique de concertation est sans doute sous-exploité. Il n'y a pas de contrôle ni de discussion systématique concernant la riposte mondiale au sida en dehors des réunions de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le sida, qui ont lieu tous les 5 ans.

Toutefois, tous les acteurs de la riposte au sida ne sont pas toujours habilités à participer aux discussions du Conseil. Les parties prenantes dont les possibilités d'interactions au Conseil sont limitées sont notamment : (1) le secteur privé, y compris les sociétés qui produisent la majorité des médicaments et des marchandises utilisés dans le

¹⁰ Évaluation indépendante de « Unis dans l'action ». Rapport de synthèse. New York : Nations Unies, juin 2012.

¹¹ Évaluation conjointe des programmes communs pour l'égalité des sexes dans le système des Nations Unies. Rapport de synthèse final. Fonds PNUD, PNUD, FNUAP, UNICEF et ONU-Femmes. Novembre 2013.

cadre de la riposte au sida ; (2) les fondations privées qui consacrent d'important moyens financiers à la riposte ; (3) la communauté scientifique et les entités de recherche chargées de mettre au point des outils et des méthodes de pointe ; et (4) les entités des Nations Unies ne faisant pas partie du Programme commun, ainsi que les institutions bilatérales de premier plan ; ainsi que (5) jeunes dont l'avenir est en jeu. Certaines de ces parties prenantes ont été invitées à participer aux discussions du Conseil de façon ponctuelle et, sur demande, le statut d'observateur peut être accordé.

Une autre difficulté consiste à établir des liens entre les discussions et les décisions politiques du Conseil de l'ONUSIDA et les conseils des Coparrainants. Les États membres ne fournissent pas toujours une orientation stratégique cohérente au sein de ces forums. Le Comité des organismes coparrainants (COC), constitué des chefs du Secrétariat et des organismes coparrainants de l'ONUSIDA ou de leurs représentants spécifiquement désignés à cet effet, favorise la participation des Coparrainants à la stratégie, aux politiques et aux opérations du Programme commun. Le COC a été initialement conçu pour servir de Comité permanent du Conseil. Toutefois, dans la pratique, le Bureau du CCP¹² joue un rôle similaire à celui d'un comité permanent. Ces dernières années, le COC a plus souvent délibéré sur des questions de stratégie, de budget et de financement qu'animé un débat stratégique approfondi sur la riposte au sida. La capacité du COC à garantir la cohérence des politiques entre le Conseil de l'ONUSIDA et les conseils des Coparrainants est limitée. A une époque où les ODD nécessitent un meilleur regroupement des efforts pour répondre aux attentes du Programme 2030, le fonctionnement du COC au sein du système des Nations Unies pour le développement exige une considération particulière.

L'expérience acquise en dehors du Programme commun semble indiquer que la plupart des partenariats multipartites ont certains défis à relever au niveau de leurs modalités de gouvernance. Ceux-ci ont été mis en lumière dans le cadre d'un examen de la gouvernance des partenariats mondiaux réalisé en 2012 : garantir que les stratégies adoptées sont appropriées et assorties d'objectifs réalistes et accessibles ; garantir que les ressources adéquates sont disponibles pour ces stratégies ; mettre en place des systèmes de reddition des comptes permettant de mesurer et d'évaluer la performance et les progrès ; garantir que la prise de décisions est efficace et judicieuse ; prévoir des rôles et des responsabilités qui soient clairs et bien compris ; et veiller à ce que les partenariats eux-mêmes soient utiles et qu'ils reposent sur des responsabilités mutuelles parfaitement comprises.¹³

Quelques bonnes pratiques de gouvernance que pourraient adopter les conseils de direction des partenariats mondiaux sont identifiées dans l'examen, notamment : l'importance de reconnaître la gestion du risque comme une responsabilité partagée des conseils et de la direction ; la transparence de la prise de décisions et des rapports de performance ; des systèmes clairs de reddition des comptes ; un sens de l'engagement, de la collaboration, de l'apprentissage de la redevabilité ; la publication annuelle des objectifs de performance destinée aux conseils ; la définition d'objectifs collectifs et individuels et l'élaboration de plans de travail pour les membres du conseil et d'évaluations annuelles à 360° ; ainsi que la réalisation d'examen réguliers, externes et indépendants, de la gouvernance. Il ressort de l'examen qu'un grand nombre de ces exigences fondamentales de bonne gouvernance ne sont pas remplies par les partenariats mondiaux.¹⁴

EXEMPLES DE QUESTIONS SUR LA GOUVERNANCE À EXAMINER PAR LE PANEL:

- 2.1.** Alors que l'Assemblée générale définit régulièrement les orientations politiques dans le cadre de réunions de haut niveau sur le sida, comment le Conseil de l'ONUSIDA peut-il, en soutien aux engagements de l'Assemblée générale, assurer l'orientation politique et le suivi appropriés de la riposte mondiale au sida plus globalement ?
- 2.2.** Comment le COC peut-il renforcer l'efficacité et la surveillance du Programme commun en l'intégrant davantage dans les mesures prises par le système des Nations Unies pour répondre aux Objectifs de développement durable ?
- 2.3.** Comment le CCP et le COC peuvent-ils mieux assurer la liaison entre le Conseil de l'ONUSIDA et les conseils des Coparrainants, afin d'améliorer la cohérence des politiques au sein du système des Nations Unies pour le développement et répondre aux préoccupations relatives à la redevabilité ?
- 2.4.** Plusieurs acteurs majeurs de la riposte au sida ne sont pas représentés au Conseil de l'ONUSIDA. Comment ces parties prenantes peuvent-elles être intégrées aux discussions de manière plus structurée et systématique ?

¹³ Keith A. Bezanson et Paul Isenman. 2012. « Governance of New Global Partnerships: Challenges, Weaknesses, and Lessons. » CGD Policy Paper 014. Washington, DC : Center for Global Development.
<http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426627>.

¹⁴ Ibid.

FINANCEMENT ET REDEVABILITÉ

Financement

Dans le cadre du QCPR de 2016, les États membres ont reconnu que le système des Nations Unies pour le développement avait besoin d'une « masse critique » de ressources de base flexibles et que la priorité, au niveau des fonds hors budget de base, devait être accordée aux mécanismes de financement commun thématiques.¹⁵ L'ONUSIDA, qui repose entièrement sur des contributions volontaires, est un bon exemple de l'instabilité des ressources de base volontaires qu'a connu le système des Nations Unies pour le développement ces dernières années. Le Cadre unifié du budget, des résultats et des responsabilités (UBRAF) de l'ONUSIDA rassemble les fonds de base et les fonds hors budget de base des 11 organismes coparrainants et du Secrétariat. Pendant presque deux décennies, la levée de fonds pour le Programme commun a été à la hauteur des ambitions du Conseil, exprimées dans l'UBRAF et son prédécesseur, le budget-plan de travail intégré. Néanmoins, depuis 2010, un fossé s'est creusé entre le budget de base approuvé par le Conseil et les fonds effectivement versés par les donateurs. Le Programme commun a pris certaines mesures d'efficacité, notamment une réduction du personnel du Secrétariat, qui ont permis de limiter le budget biennal à 485 millions USD au cours des sept dernières années. Malgré ces mesures,

« Le Programme commun est le plus à même de créer les conditions propices au bien-être et à la santé des plus marginalisés, en particulier au niveau national. Dans ce contexte, nos communautés ont du mal à comprendre et à accepter que, d'un côté, la communauté internationale approuve le discours inspirant sur la fin de l'épidémie du sida, mais que, de l'autre, elle ne finance pas le Programme commun, qui joue pourtant un rôle important dans la riposte mondiale. »

Laurel Sprague

Coordinatrice régionale de GNP+NA, la filiale nord-américaine du Réseau mondial des personnes vivant avec le VIH Déléguée des ONG d'Amérique du Nord

Allocution lors du Dialogue sur le financement de l'ONUSIDA

le déficit de financement n'a cessé d'augmenter, passant de moins de 2 % en 2010-2011 à 6 % en 2012-2013 et 11 % en 2014-2015.¹⁶

À la fin de l'année 2015, peu après l'adoption par le Conseil de l'ambitieuse stratégie de l'ONUSIDA pour 2016-2021 et du budget 2016-2017, plusieurs grands donateurs ont continué à réduire considérablement leurs contributions au Programme commun. En fin 2016, le déficit de financement atteignait 28 % et le déficit attendu pour 2017 était similaire.¹⁷ Malgré les nouveaux engagements de financement pris par plusieurs États membres lors de la 39^e réunion du Conseil, les fonds alloués en 2017 devraient toujours être considérablement inférieurs au budget.

L'écart entre l'ambition mondiale pour l'éradication du sida et le niveau de financement affecté à l'ONUSIDA menace la viabilité du modèle unique du Programme commun. L'ampleur du déficit budgétaire a remis en question la relation de financement entre le Secrétariat et les Coparrainants. Lorsque l'ECOSOC a mis en place l'ONUSIDA, la mobilisation commune de fonds était uniquement envisagée pour les fonctions mondiales et il était attendu des organismes coparrainants qu'ils recourent à leurs propres mécanismes de levée de fonds pour les activités menées au niveau national.¹⁸ Toutefois, au cours des 20 années qui ont suivi, la mobilisation de fonds par le Secrétariat s'est avérée suffisante pour couvrir les besoins de base du Secrétariat et des Coparrainants, comme en témoignent les budgets approuvés par le Conseil. Compte tenu des difficultés auxquelles est actuellement confronté le Programme commun, le montant des fonds de base octroyés aux Coparrainants a été sensiblement réduit. Les Coparrainants disposant de mécanismes de financement plus solides et diversifiés semblent plus à même de pouvoir s'adapter aux réductions de l'UBRAF, tandis que ceux qui ne disposent que d'options à court terme limitées ont été forcés de réduire considérablement leurs effectifs et leur budget opérationnel. Dans ce climat financier difficile, il faut envisager la possibilité de recourir à une approche différenciée et plus dynamique d'allocation des ressources, qui tienne compte de l'évolution du contexte et des priorités.

Entretemps le Conseil a encouragé les Coparrainants à intensifier leurs efforts de mobilisation de ressources — une tâche difficile dans un climat de financement complexe pour l'ONU, de manière plus générale. Tout en insistant sur l'importance des fonds de base flexibles, les Coparrainants ont signalé la capacité limitée de réaffecter

¹⁵ Rapport de l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies. Projet de résolution soumis par le Rapporteur du Comité, Glauco Seoane (Pérou), sur la base de consultations informelles, projet de résolution A/C.2/71/L.37. A/C.2/71/L.63. 9 décembre 2016.

¹⁶ Présentation du Secrétariat de l'ONUSIDA lors la 39^e réunion du Conseil de coordination du programme, point 4.2 de l'ordre du jour. Juin 2016.

¹⁷ Présentation du Secrétariat de l'ONUSIDA lors la 39^e réunion du Conseil de coordination du programme, point 5 de l'ordre du jour. Cadre unifié du budget, des résultats et des responsabilités (UBRAF), décembre 2016.

¹⁸ Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida. Résolution adoptée par le Conseil économique et social le 8 avril 2015. E/RES/2015.2.

¹⁹ Impact et implications du déficit budgétaire dans la mise en œuvre de la Stratégie de l'ONUSIDA 2016-2021. Rapport de la 39^e réunion du Conseil de coordination du programme. Point 5 à l'ordre du jour. Cadre unifié du budget, des résultats et des responsabilités (UBRAF). UNAIDS/PCB (39)/16.20. Date de publication : lundi 28 novembre 2016

tout financement hors budget de base pour la lutte contre le VIH aux fonctions de base.¹⁹ La mise au point d'initiatives communes, façonnées sur le modèle du très efficace Plan mondial pour éliminer les nouvelles infections à VIH chez les enfants et maintenir leurs mères en vie, pourrait constituer une stratégie potentielle de mobilisation des ressources. L'initiative « Unis dans l'action » a décidé de remédier à la prédominance des fonds réservés en établissant un Fonds unique au niveau national, ce qui a fortement incité les organismes des Nations Unies à travailler ensemble.²⁰

La crise budgétaire a également relancé la discussion relative à la relation de financement entre le Programme commun et le Fonds mondial. Depuis, l'ONUSIDA a aidé plus de 100 pays à mobiliser et à utiliser efficacement plus de 16 milliards d'USD octroyés par le Fonds mondial de lutte contre le sida.²¹ Le Programme commun fournit une assistance technique et stratégique aux pays partenaires pour la totalité du cycle des subventions du Fonds mondial liées à la lutte contre le sida, de l'élaboration et la mise en œuvre des propositions au suivi des performances. L'ONUSIDA soutient également les fonctions de gouvernance et de reddition des comptes des instances de coordination nationales, en y participant directement et en encourageant la participation de la société civile. Même si certains Coparrainants ont reçu des ressources du Fonds mondial en appui de son processus, le soutien du Secrétariat provient en grande partie des ressources de base de l'UBRAF et d'autres contributions de donateurs individuels.

En outre, le Secrétariat continue de mobiliser la grande majorité de ses ressources de sources traditionnelles : six pays à revenu élevé ont fourni 84 % du revenu de 2016 sur leur budget consacré à l'aide au développement.

Redevabilité

L'objectif de l'UBRAF est d'optimiser la cohérence, l'impact et la redevabilité de la riposte des Nations Unies au sida en conjuguant les activités de planification et de suivi des performances de 11 Coparrainants et du Secrétariat de l'ONUSIDA dans un cadre unique commun. Le Joint Programme Monitoring System (système de suivi du programme commun), un outil basé sur l'internet, permet de rendre compte des résultats du Programme commun pendant la période de l'UBRAF aux niveaux national, régional et mondial, au niveau des organismes et du système et selon des thématiques, et d'enregistrer ces données de manière uniforme et en temps opportun.

Les anciens UBRAF et systèmes de rapports de performance étaient considérés par certains protagonistes comme extrêmement longs, complexes et opaques. Le Royaume-Uni a intégré l'ONUSIDA dans

une évaluation 2016 du développement multilatéral, qui consiste à évaluer les activités de 38 institutions multilatérales financées par le pays à travers son Département de développement international. L'évaluation de l'ONUSIDA, qui reposait sur les preuves recueillies jusque fin 2015, a permis de réaffirmer le rôle directif et normatif essentiel que joue l'ONUSIDA au niveau mondial et de saluer ses efforts de réduction des coûts.²² Il a également été constaté dans l'étude que le Programme commun « contribuait nettement aux efforts nationaux et internationaux à l'intérieur des pays ». Toutefois, les preuves de l'impact du travail de l'ONUSIDA au niveau national se sont avérées très maigres, apparemment en raison de failles dans la gestion et la communication des résultats, de lacunes dans la fonction d'évaluation et d'un manque de transparence dans l'attribution et l'exécution du budget.²³ Le rapport du travail des Coparrainants par l'ONUSIDA a fait l'objet de vives critiques, arguant qu'il « n'apparaît pas clairement pourquoi l'ONUSIDA continue de fournir un financement de base pour la lutte contre le VIH aux Coparrainants, ni quels en sont les avantages ».

Le Conseil de l'ONUSIDA a exhorté le Programme commun à établir un lien clair entre les ressources et les résultats. En 2015, le Conseil a constitué un groupe de travail chargé de l'examen et de la poursuite de l'affinement du Cadre des résultats et des responsabilités. Selon le groupe, les rôles et fonctions du Secrétariat et des Coparrainants dans l'UBRAF ne sont pas très clairs.²⁴ Il a suggéré d'accorder plus d'importance aux produits et à leur description et a demandé une clarification des limites et restrictions de l'UBRAF, ainsi qu'un renforcement des comptes rendus relatifs à l'utilisation des fonds hors budget de base.²⁵

En 2016, le Secrétariat de l'ONUSIDA et les Coparrainants ont mis en place un Cadre des résultats et des responsabilités plus détaillé et dans lequel des priorités ont été établies pour 2016-2021. Ce cadre devrait permettre de disposer d'une chaîne complète de résultats, des contributions à l'impact. Le groupe de travail reconnaît que l'UBRAF révisé intègre des améliorations significatives, en particulier :

- une structure clarifiée et simplifiée ;
- un lien solide entre les ressources et les résultats ;
- des critères explicites pour l'allocation des ressources ;
- des produits moins nombreux/priorisés (20 contre 64 dans l'UBRAF 2012-2015) ;
- une meilleure prise en compte des différences et des priorités régionales ;

²⁰ Évaluation indépendante de « Unis dans l'action ». Rapport de synthèse. New York : Nations Unies, juin 2012.

²¹ ONUSIDA et le Fonds mondial : Investir dans l'avenir via le partenariat. Genève : Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida, 2016.

²² Évaluation 2016 du développement multilatéral - Évaluation de l'ONUSIDA. Ministère du développement international du Royaume-Uni. Décembre 2016.

²³ Ibid.

²⁴ Rapport du groupe de travail du Conseil de coordination du programme chargé de l'examen et de la poursuite de l'affinement du Cadre des résultats et des responsabilités de l'UBRAF 2016-2021. Trente-huitième réunion du Conseil de coordination du programme de l'ONUSIDA. Point 4.3 de l'ordre du jour. Cadre unifié du budget, des résultats et des responsabilités 2016-2021. UNAIDS/PCB (38)/16.20. Date de publication : lundi 30 mai 2016.

²⁵ Rapport du groupe de travail du Conseil de coordination du programme chargé de l'examen et de la poursuite de l'affinement du Cadre des résultats et des responsabilités de l'UBRAF 2016-2021. Trente-huitième réunion du Conseil de coordination du programme de l'ONUSIDA. Point 4.3 de l'ordre du jour. Cadre unifié du budget, des résultats et des responsabilités 2016-2021. UNAIDS/PCB (38)/16.20. Date de publication : lundi 30 mai 2016.

- une clarification des rôles et des fonctions des Coparrainants et du Secrétariat ;
- une théorie du changement reliant les produits de l'UBRAF à des résultats supérieurs, expliquant comment le Programme commun contribue aux résultats et à l'impact.

Un test précoce du nouvel UBRAF, effectué vers la fin de l'année 2016 et présenté à la réunion du Conseil de juin 2017, permettra de mieux démontrer les résultats collectifs du Programme commun et de relier clairement ces résultats aux dépenses sur le budget unifié.

An early test of the new UBRAF will be whether end-2016 reporting—to be presented to the June 2017 meeting of the Board—better demonstrates the collaborative results of the Joint Programme, and clearly link those results to expenditures made against the unified budget.

L'étendue des rapports au Conseil de coordination du programme doit également être étudiée. Les rapports actuels portent sur les ressources de base de l'UBRAF mobilisées par le Secrétariat. Toutefois, le budget de base de 485 millions d'USD représente seulement 13 % de la totalité des fonds des Coparrainants et du Secrétariat pour la lutte contre le VIH. Le montant total englobe 2,1 milliards d'USD de prêts et subventions de la Banque mondiale, 400 millions d'USD de subventions du Fonds mondial gérées par le PNUD dans des situations de conflit, d'après-conflit ou d'autres environnements difficiles et 670 millions d'USD de fonds hors budget de base des Coparrainants. En dehors du système des Nations Unies, d'importantes ressources supplémentaires dédiées à la riposte au sida sont recensées. Si le CCP est appelé à jouer un plus grand rôle dans les discussions stratégiques et le contrôle de la riposte mondiale, il faudra peut-être revoir aussi dans quelle mesure il est habilité à gérer ces ressources.

EXEMPLES DE QUESTIONS SUR LE FINANCEMENT ET LA REDEVABILITÉ À EXAMINER PAR LE PANEL:

- 3.1.** En tant que programme commun financé par des contributions volontaires, comment l'ONUSIDA et le Conseil font-ils pour ajuster au mieux les résultats ambitieux demandés dans l'UBRAF par rapport aux ressources mobilisées ?
 - 3.2.** Est-ce qu'une politique différenciée d'allocation des ressources aux Coparrainants permettrait de garantir l'efficacité de la contribution du Programme commun à la réalisation des engagements pris dans la Déclaration politique de 2016 ? Comment le modèle d'allocation des ressources peut-il refléter au mieux les exigences de performance et l'enveloppe globale des ressources ? Quels sont les critères qui devraient entrer en ligne de compte dans la répartition du budget de base entre les Coparrainants ?
 - 3.3.** Afin de mobiliser davantage de fonds hors budget de base pour les Coparrainants, faut-il prévoir des initiatives conjointes spécifiques alignées sur la Stratégie ?
 - 3.4.** En tant que partenaire essentiel du Fonds mondial, et suite à une reconstitution satisfaisante de ses ressources, quelles opportunités permettent de financer l'ONUSIDA afin qu'il puisse jouer son rôle particulier consistant à maximiser les résultats par rapport aux investissements du Fonds mondial, tout en protégeant la nature intergouvernementale du Programme commun ?
 - 3.5.** Comment des processus de planification, de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats peuvent-ils être utilisés pour optimiser les excellentes performances du Programme commun, encourager le travail conjoint et réaffecter les ressources en vue de pallier les lacunes dans le soutien des Nations Unies ?
 - 3.6.** Le Programme commun et le Secrétariat/chaque Coparrainant doivent-ils transmettre des rapports détaillés au Conseil de l'ONUSIDA sur toutes les ressources de base et les autres ressources dont ils disposent et la manière dont elles ont été affectées aux travaux liés à la riposte au sida ? De même, est-ce que le Conseil doit considérer l'enveloppe globale de ressources du Programme commun dans le cadre du financement total de la riposte au sida ?
-

²⁶ Ibid.

ÉTAPES SUIVANTES

Le présent document de travail sera soumis à l'analyse du Panel mondial stratégique lors de sa première réunion du 20 janvier 2017. Lors de cette réunion, des membres du Panel discuteront des piliers fondamentaux du modèle (travail conjoint; gouvernance ; et financement et redevabilité) et examineront, en particulier, les questions données à titre illustratif, liées à chacun de ces piliers. Ces questions seront affinées et finalisées pour consultation.

« Les réponses à l'épidémie de sida doivent être considérées comme des tâches multisectorielles et non pas comme une action propre au secteur de la santé. »

Peter Piot, ancien Directeur exécutif de l'ONUSIDA et Awa Coll-Seck, Ministre de la santé du Sénégal
Bulletin de l'Organisation mondiale de la santé, volume 79, n°12

La série finale de questions sera au cœur d'une consultation entre plusieurs parties prenantes, notamment des membres du Panel stratégique, des membres du Conseil, des représentants de la société civile, des agents de mise en œuvre, le secteur privé et d'autres dirigeants mondiaux, régionaux et nationaux, ainsi que des représentants du Secrétariat et des Coparrainants. Cette

consultation sera menée virtuellement sur une période de deux semaines début février, sous la direction des Coprésidents du Panel, Awa Coll-Seck, Ministre de la santé du Sénégal, et Lennarth Hjelmåker, Ambassadeur suédois pour la santé mondiale.

Le projet de rapport du Panel mondial stratégique reposera en grande partie sur les conclusions de la consultation virtuelle. Le projet de rapport, qui contiendra des projets de recommandations du Panel, sera préparé par les Coprésidents et communiqué aux membres du Panel avant la deuxième réunion prévue le 15 mars 2017. Lors de cette deuxième réunion, les membres du Panel devront parvenir à un consensus sur son analyse et ses recommandations finales. Les Coprésidents finaliseront ensuite le rapport du Panel et le présenteront aux coorganisateur, le Directeur exécutif de l'ONUSIDA, Michel Sidibé, et l'Administratrice du PNUD, Helen Clark.

Le rôle des coorganisateur sera d'utiliser le rapport du Panel en tant que base pour les délibérations menées au sein du COC sur un modèle opérationnel révisé pour le Programme commun. Ce modèle révisé sera établi à l'issue d'une seconde consultation multipartite, qui aura lieu fin avril. Les contributions des intervenants seront incorporées dans un modèle définitif et intégrées au budget 2018-2019, qui sera examiné par le Conseil lors de sa réunion de juin 2017.

UNAIDS
Joint United Nations
Programme on HIV/AIDS

20 Avenue Appia
1211 Geneva 27
Switzerland
+41 22 791 3666

unaids.org