

Équipes conjointes des Nations Unies sur le sida et
Programmes communs des Nations Unies d'appui
à la lutte contre le VIH/sida

Rapport d'activité 2006



ONUSIDA
PROGRAMME COMMUN DES NATIONS UNIES SUR LE VIH/SIDA

HCR
UNICEF
PNUD
UNFPA
ONUDC
OIT
UNESCO
OMS
BANQUE MONDIALE

© Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) 2007.

Tous droits de reproduction réservés. Les publications produites par l'ONUSIDA peuvent être obtenues auprès du Centre d'information de l'ONUSIDA. Les demandes d'autorisation de reproduction ou de traduction des publications de l'ONUSIDA – qu'elles concernent la vente ou une distribution non commerciale – doivent être adressées au Centre d'Information à l'adresse ci-dessous ou par fax, au numéro +41 22 791 4187 ou par courriel : publicationpermissions@unaids.org.

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'ONUSIDA aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

La mention de firmes et de produits commerciaux n'implique pas que ces firmes et produits commerciaux sont agréés ou recommandés par l'ONUSIDA, de préférence à d'autres. Sauf erreur ou omission, une majuscule initiale indique qu'il s'agit d'un nom déposé.

L'ONUSIDA ne garantit pas que l'information contenue dans la présente publication est complète et correcte et ne pourra être tenu pour responsable des dommages éventuels résultant de son utilisation.

Équipes conjointes des Nations Unies sur le sida et Programmes communs
des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida

Rapport d'activité 2006

Juin 2007

Table des matières

Résumé d'orientation	6
Historique	8
1. Mise en place des Équipes conjointes des Nations Unies sur le sida.....	9
1.1 Composition des Équipes conjointes des Nations Unies sur le sida	11
1.2 Fonctions et attributions	12
1.3 Responsabilisation des Équipes conjointes des Nations Unies sur le sida	13
1.4 Défis liés à la mise en place des Équipes conjointes des Nations Unies sur le sida	15
2. Établissement des Programmes communs des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida.....	16
2.1 Composantes du Programme commun des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida	17
2.2 Processus suivi dans le développement des Programmes communs des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida.....	19
2.3 Suivi et évaluation	19
2.4 Défis rencontrés dans le développement des Programmes communs des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida.....	21
3. Recommandations clés	23
Bibliographie	27

Résumé d'orientation

Les progrès réalisés dans la mise en place des Équipes conjointes des Nations Unies sur le sida et des Programmes communs des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida sont considérables : les deux tiers des Équipes des Nations Unies dans les pays ayant fait l'objet d'une enquête en janvier 2007 avaient déjà constitué des Équipes conjointes, et plus de la moitié d'entre elles comptaient déjà un Programme commun. Pour la plupart des pays, la concrétisation de ces équipes et programmes représente une évolution naturelle de leurs systèmes existants.

L'Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida est souvent considérée comme un mécanisme clair de responsabilisation vis-à-vis des gouvernements des pays d'accueil. L'inclusion d'un Plan d'appui technique et l'adaptation locale du Mécanisme ONUSIDA de répartition des tâches en matière d'appui technique au Programme commun des Nations Unies d'aide à la lutte contre le VIH/sida offrent aux partenaires un point d'entrée précis pour accéder à ce type d'appui. Cela a consolidé le rôle des Nations Unies en tant que prestataire d'un appui technique.

Synthèse des résultats obtenus

- Une Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida est en place dans 65 pays (soient 66 % des pays sollicités dans le cadre de l'enquête) et 21 pays supplémentaires ont indiqué procéder à la planification de la création d'une telle structure.
- Dans 65 % des pays où une Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida est en place, des prestations annuelles ont été assignées à l'Équipe conjointe.
- 40 pays ont préparé un Programme commun des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida en suivant les directives établies, mais certains de ces programmes n'ont pas encore dépassé le stade préliminaire.
- 78 % des pays dotés d'une Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida ont indiqué que les membres de l'Équipe ont été chargés d'aspects précis de l'appui technique, conformément au Mécanisme ONUSIDA de répartition des tâches en matière d'appui technique.
- 75 % des pays où une Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida est en place ont indiqué avoir adopté un plan de suivi et d'évaluation calqué sur celui du Cadre d'Aide au Développement des Nations Unies (UNDAF).

Un courrier adressé en décembre 2005 par le Secrétaire général des Nations Unies aux Coordonnateurs Résidents et un document d'orientation émis en mai 2006 par le Groupe des Nations Unies pour le Développement ont eu un effet de catalyseur sur ces résultats. Des efforts importants ont été fournis par les Coordonnateurs de l'ONUSIDA dans les pays (COP) pour informer et mobiliser les Équipes des Nations Unies dans les pays, mettre en place les Équipes conjointes des Nations Unies sur le sida, et faciliter les processus de planification stratégique pour la conduite des programmes communs. L'assistance des personnels de l'ONUSIDA, tant à l'échelon régional qu'au Siège, a apporté clarté et confiance, ainsi que les outils nécessaires à l'évolution du processus. Par-dessus tout, ce sont l'appui et l'engagement des Coordonnateurs Résidents qui ont joué un rôle décisif dans la mise en place des Équipes conjointes.

Un certain nombre de défis se sont fait jour. Bon nombre de ces questions préexistaient et s'inscrivent dans le contexte de défis plus larges qui se posent au sein du système des Nations Unies. Pour cette raison, il sera essentiel de suivre les résultats du Groupe de haut niveau sur la cohérence du système des Nations Unies annoncés par le Secrétaire général dans les domaines du développement, de l'assistance humanitaire et de l'environnement, ainsi que les développements observés dans les pays pilotes pour le concept « Une seule ONU ».

Synthèse des défis à relever

- Juste équilibre à trouver entre l'engagement des membres des équipes vis-à-vis de leur agence de tutelle et leur engagement vis-à-vis de l'Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida, compte tenu d'éventuels conflits de responsabilités et de priorités.
- Nécessité de surmonter la culture existante de planification par *projet* renforcée par la mise en place de mécanismes tels que les plans d'action programmatiques nationaux.
- Hésitation à mettre en place des mécanismes de responsabilisation des membres de l'Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida basés sur l'évaluation des performances. Aucun dispositif n'a été jusque-là mis en place donnant aux Chefs d'agences et aux Coordonnateurs Résidents la responsabilité de nommer les membres de l'Équipe conjointe et d'évaluer leurs performances.
- Acceptation de la pertinence du Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH/sida. Un nombre croissant d'Équipes des Nations Unies dans les pays ont choisi d'inclure les discussions du Groupe thématique dans les réunions régulières de l'Équipe des Nations Unies dans le pays.
- Maintien d'un partenariat avec les intervenants-clés tout en soulignant la nécessité de mettre en place un organe de coordination des Nations Unies.
- Manque de personnel, en particulier de personnel d'appui, pour faciliter le travail au jour le jour de l'Équipe conjointe.
- Manque de clarté des dispositifs de financement – financement « mis en commun » pour la mise en œuvre des Programmes communs des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida et gestion des finances de l'Équipe conjointe.
- Manque de directives claires de la part des organismes coparrainants et manque de directives claires sur la programmation conjointe.

Les facteurs les plus déterminants dans la réussite de la mise sur pied et de la bonne marche d'une Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida sont sa composition et l'implication de ses membres. Tous les Coordonnateurs de l'ONUSIDA dans les pays interrogés s'accordent à dire que la motivation des membres fait toute la différence — de même que l'engagement des Coordonnateurs Résidents et Chefs d'agences. Les attitudes et méthodes de travail prédominantes parmi les personnels et au sein des agences ont un rôle crucial dans l'efficacité de l'Équipe conjointe et de son programme commun. Lorsqu'une franche collaboration existe entre institutions des Nations Unies, l'Équipe fonctionne mieux – mais l'inverse se vérifie également, si l'atmosphère entre les institutions est marquée du sceau de la suspicion et de la concurrence. Or, il s'agit là de facteurs sur lesquels il est très difficile de peser par le biais de directives données à l'échelle mondiale ou d'orientations émanant de hauts responsables. Il faut cependant espérer que certaines des recommandations formulées ci-après contribueront à stimuler la motivation et l'engagement parmi tous les personnels des Nations Unies concernés.

Synthèse des recommandations

- Définition de mécanismes de responsabilisation assortis d'incitations et de sanctions appropriées pour les membres des Équipes conjointes des Nations Unies sur le sida, et suivi strict des mécanismes identifiés par les Chefs d'agences.
- Implication à l'échelle régionale et mondiale des personnels des différentes institutions dans l'élaboration de directives claires à l'intention des Chefs d'agences au niveau des pays, les invitant à participer à la mise en place et au suivi des Équipes conjointes des Nations Unies sur le sida et aux Programmes communs des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida.
- Définition d'orientations supplémentaires sur les dispositifs de financement et incitation à l'adoption de mécanismes permettant l'utilisation des ressources pour des travaux de fond dans le cadre de programmes interinstitutions par les Équipes conjointes des Nations Unies sur le sida (fonds d'accélération programmatique, par exemple).
- Développement d'outils et appui aux processus de planification stratégique et renforcement des capacités à destination de tous les personnels des Nations Unies, pour une meilleure compréhension du sida et la prise en compte de cette question dans leurs programmes.
- Partage des avancées réalisées au niveau des Équipes conjointes des Nations Unies sur le sida et des Programmes communs des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida avec les Coordonnateurs de l'ONUSIDA dans les pays désireux de savoir ce qui se passe dans les autres pays et d'être informés des enseignements applicables.

Historique

L'ONUSIDA a été créé en 1996 dans l'objectif spécifique d'améliorer la collaboration entre les différentes agences des Nations Unies dans la lutte contre le sida. Depuis, de nombreux rapports ont fait observer que malgré l'existence de mécanismes communs de programmation, tels que le Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH/sida, la collaboration interinstitutions au niveau des pays n'a pas répondu aux attentes initiales. En marge des efforts mis en œuvre pour améliorer la collaboration sur le sida au sein des Nations Unies, les dernières années ont vu l'ensemble des organisations internationales et des donateurs renforcer leur engagement à harmoniser leur aide au développement « selon des modalités propres à rationaliser la dispersion souvent excessive des activités des donateurs menées aux niveaux local et sectoriel » (OCDE, 2005). Les Équipes conjointes des Nations Unies sur le sida sont censées relever ces défis en catalysant le regain d'engagement et les actions stratégiques efficaces des Nations Unies à l'appui des ripostes nationales à l'épidémie.

En juin 2005, la Cellule mondiale de réflexion pour une meilleure coordination entre les organismes multilatéraux et les donateurs internationaux a émis une série de recommandations, entérinées par l'Assemblée générale des Nations Unies lors du Sommet mondial de septembre 2005. En décembre de la même année, le Secrétaire général des Nations Unies a enjoint les Coordonnateurs Résidents d'établir des Équipes communes des Nations Unies sur le sida afin qu'elles s'engagent dans un Programme commun des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida. Pour aider les Équipes des Nations Unies dans les pays à appliquer cette directive, le Groupe des Nations Unies pour le Développement (GNUD) a collaboré avec le Secrétariat de l'ONUSIDA et les organismes coparrainants afin d'établir des principes directeurs sur la structure et les procédures opérationnelles des Équipes conjointes. C'est ainsi qu'en mai 2006, le GNUD a publié le document d'orientation intitulé

Modalités de fonctionnement proposées pour les Équipes conjointes des Nations Unies sur le sida à l'échelon pays (GNUD, 2006).

La lettre adressée par le Secrétaire général aux Coordonnateurs Résidents en décembre 2005 et le document d'orientation du GNUD de mai 2006 ont exercé un effet catalyseur propice à l'action. Leurs recommandations ont contribué à alléger la pression qui pesait sur les personnels : on ne leur demandait plus de trouver par eux-mêmes de nouvelles façons de travailler, mais de devenir les agents de la mise en œuvre d'initiatives globales reconnues, basées sur des pratiques exemplaires éprouvées.

Ce qui s'est passé en 2006

Depuis le début de l'année 2006, les Équipes des Nations Unies dans les pays ont constitué des Équipes conjointes des Nations Unies sur le sida et élaboré des Programmes communs des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida. Le Secrétariat de l'ONUSIDA soutient ces efforts par le biais de réunions régionales de gestion, de visites dans les pays, de stages de réflexion et de l'octroi d'une assistance technique complémentaire. Les entretiens menés auprès des Coordonnateurs de l'ONUSIDA dans les pays montrent qu'un grand nombre d'entre eux jugent les visites du personnel des Équipes d'appui aux régions du Secrétariat de l'ONUSIDA et du Siège extrêmement utiles et qu'ils souhaitent, dans toute la mesure du possible, que cette forme d'assistance soit maintenue.

L'Unité d'action des Nations Unies du Secrétariat de l'ONUSIDA collecte et analyse en outre régulièrement les informations émanant des pays à l'aide de l'*Outil de suivi et d'évaluation de l'Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida*. Enfin, des entretiens approfondis ont été conduits en novembre et en décembre 2006 auprès de 20 Coordonnateurs de l'ONUSIDA dans les pays et points focaux sur le sida, afin de recueillir des informations sur les procédures et sur les succès et les défis rencontrés lors de la mise en place de ces programmes.

1. Mise en place des Équipes conjointes des Nations Unies sur le sida

Des progrès considérables ont été accomplis au regard de la mise en place d'Équipes conjointes des Nations Unies sur le sida. Avec le soutien des Coordonnateurs Résidents et des Groupes thématiques des Nations Unies sur le VIH/sida, les bureaux nationaux de l'ONUSIDA ont été prompts à mettre en place ces Équipes conjointes en s'appuyant sur la directive du Secrétaire général et sur le document d'orientation du GNUD. Aux dires des Coordonnateurs de l'ONUSIDA dans les pays, le surcroît d'attention porté au VIH au niveau mondial et le courrier du Secrétaire général ont contribué à renforcer l'engagement et la participation active des Coordonnateurs Résidents. Les Équipes conjointes des Nations Unies sur le sida constituent une prestation clairement définie, vers laquelle les Coordonnateurs Résidents doivent faire tendre leurs efforts et qui nécessite, de leur part, des rapports réguliers.

Les Équipes conjointes sur le sida se sont généralement conformées aux principes clés proposés par le document d'orientation du GNUD (voir l'Encadré 1), mais ont dû les adapter pour tenir compte du contexte local. Bien que, dans de nombreux cas, la nouvelle Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida s'inscrive dans le prolongement subtil de structures préexistantes et que, dans certains autres, la résistance au changement ait été farouche, la plupart des structures nouvellement créées attestent de réels progrès sur le front de la programmation conjointe. La nouvelle Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida est également perçue comme un instrument contribuant à rendre clairement compte au gouvernement du pays d'accueil.

Encadré 1

Caractéristiques clés de l'Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida

- Composée exclusivement de fonctionnaires des Nations Unies.
- Composée de membres travaillant à temps complet ou à temps partiel sur le sida.
- Rend compte au Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH/sida et reçoit de ce dernier des conseils sur les orientations stratégiques et actions de sensibilisation.
- Animée par le Coordonnateur de l'ONUSIDA dans le pays.
- Élabore un Programme commun des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida, basé sur l'UNDAF et/ou le plan stratégique national en matière de sida (s'il y a lieu).
- Fournit aux intervenants nationaux un point d'entrée pour l'accès à l'appui technique des Nations Unies, conformément au Mécanisme ONUSIDA de répartition des tâches en matière d'appui technique.
- Soutient l'autorité nationale de coordination sur le sida dans ses efforts pour mettre en œuvre une riposte nationale accélérée

Les Coordonnateurs de l'ONUSIDA dans les pays voient dans le surcroît de pouvoir conféré par les Équipes conjointes aux responsables de programmes travaillant sur le sida un changement positif crucial. Le nombre d'étapes à franchir et de signatures à recueillir pour obtenir l'autorisation d'exécuter un projet ou un accord de financement a été réduit. Certains Coordonnateurs de l'ONUSIDA dans les pays estiment que l'on pourrait encore gagner en efficacité en accordant à l'Équipe conjointe davantage de prérogatives en matière financière.

À ce jour, des informations émanant de 98 pays (sur un total de 132) ont été recueillies dans la base de données de l'*Outil de suivi et d'évaluation de l'Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida*. Parmi les Équipes des Nations Unies dans les pays interrogées en janvier 2007, 66 % au total ont signalé l'existence d'une Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida. Cependant, 48 % de ces équipes n'ont pas encore élaboré de Programme commun. La plupart des Équipes conjointes se réunissent au moins une fois par mois, mais la fréquence des réunions s'échelonne entre une fois tous les quinze jours et une fois tous les cinq mois. Dans certains pays, l'Équipe conjointe comprend un groupe central de gestion qui se réunit plus souvent que l'Équipe tout entière (voir l'Encadré 2 pour plus de détails).

Encadré 2

Données relatives à la mise en place des Équipes conjointes des Nations Unies sur le sida

- Une Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida est en place dans 65 pays (soit 66 % des pays sondés) et 21 pays supplémentaires ont indiqué procéder à la planification de la création d'une telle structure.
- 90 % des 65 Équipes conjointes des Nations Unies sur le sida ont été formées dans les six mois qui ont suivi le courrier du Secrétaire général.
- 82 % des pays ayant formé une Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida ont indiqué que les membres de l'Équipe étaient officiellement nommés par leur Chef d'agence.
- 78 % des pays ayant procédé à la mise en place d'une Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida ont indiqué que les membres de l'Équipe étaient chargés d'aspects précis de l'appui technique, conformément au Mécanisme ONUSIDA de répartition des tâches en matière d'appui technique.
- 63 % des Équipes conjointes des Nations Unies sur le sida se réunissent au moins une fois par mois. Six équipes ont signalé se réunir tous les quinze jours.

1.1 Composition des Équipes conjointes des Nations Unies sur le sida

Le document d'orientation du GNUM précise que, « au minimum, dans chaque pays les Équipes conjointes des Nations Unies sur le sida devraient être composées de *tous les fonctionnaires des Nations Unies* [italiques ajoutées] travaillant à temps complet ou partiel sur le sida, au sein de l'ensemble du Système, y compris les organismes coparrainants de l'ONUSIDA et autres organisations non coparrainantes ». Ces recommandations ont été adaptées de diverses manières selon les pays. Dans certains cas, les agences ont choisi de ne créer qu'un ou deux points focaux sur le sida ou postes de personnel technique. C'est le cas en particulier dans les grands pays ou les pays à prévalence élevée, où une équipe composée de membres travaillant tous sur les questions liées au sida serait ingérable.

Les profils les plus courants sont les suivants :

- L'Équipe conjointe est composée d'agents techniques. Les responsables des organismes coparrainants continuent de former le Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH/sida. L'Équipe des Nations Unies dans le pays tient une réunion distincte avec le Groupe thématique et les responsables des autres agences des Nations Unies ;
- L'Équipe conjointe comprend des agents techniques ainsi que les Chefs d'agences. Le Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH/sida a été démantelé, et les questions stratégiques liées à l'épidémie sont désormais traitées au niveau de l'Équipe des Nations Unies dans le pays.

Dans de nombreux pays, l'Équipe conjointe est subdivisée en unités plus restreintes ou en groupes de travail. Par exemple, différents sous-groupes peuvent se concentrer sur des aspects thématiques ou des résultats clés du Programme commun. Dans ce cas de figure, les membres des groupes de travail et le Coordonnateur de l'ONUSIDA dans le pays se réunissent au sein d'un groupe central de gestion. Ce groupe de gestion et les groupes de travail (parfois dénommés « groupes spéciaux ») sont susceptibles de se réunir toutes les semaines ou tous les quinze jours, tandis que l'Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida dans sa totalité ne se réunit, elle, qu'une fois par mois ou par trimestre. Certains pays expérimentent un mode de fonctionnement dans lequel l'Équipe conjointe et le Bureau de l'ONUSIDA dans le pays travaillent ensemble un jour par semaine.

L'Encadré 3 fournit un exemple de composition d'une Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida.

Encadré 3

Composition de l'Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida au Nigeria

Au Nigeria, l'Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida est composée de 51 employés des Nations Unies travaillant à temps complet ou à temps partiel sur le sida. Animée par le Coordonnateur de l'ONUSIDA dans le pays, elle bénéficie du soutien d'un conseiller en développement.

Sous la supervision globale du Coordonnateur Résident, l'Équipe conjointe coordonne l'appui du Système des Nations Unies à la riposte nationale (mise en œuvre du Programme commun des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida), y compris aux efforts de définition et de réalisation des objectifs d'accès universel à l'échelon national et des états.

L'Équipe conjointe est dirigée par un comité de coordination composé de représentants de l'Organisation mondiale de la santé, du Fonds des Nations Unies pour l'Enfance, du Fonds des Nations Unies pour la Population, du Fonds de Développement des Nations Unies pour la Femme et du Programme des Nations Unies pour le Développement, et elle est présidée par le Coordonnateur de l'ONUSIDA dans le pays. Trois groupes de travail (prévention, traitement, et soins et appui) et un groupe transversal de suivi et d'évaluation s'appliquent à harmoniser les programmes nationaux et évaluent les progrès accomplis.

1.2 Fonctions et attributions

Coordonnateur Résident

Les évaluations antérieures des Groupes thématiques des Nations Unies sur le VIH/sida sont parvenues à la conclusion qu'un leadership solide était nécessaire pour assurer et préserver l'efficacité du Groupe. Les dirigeants mettent en application le principe de responsabilisation en clarifiant les fonctions et les attributions et en prenant acte de l'apport des différents membres du Groupe. Ils contribuent également à forger une ambition commune et encouragent une communication claire. Chaque Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida a besoin d'un Coordonnateur Résident susceptible de prendre en charge la création de l'Équipe et de solliciter les Chefs d'agences dans la désignation officielle de ses membres. Presque tous les Coordonnateurs de l'ONUSIDA dans les pays interrogés ont confirmé que l'assistance d'un Coordonnateur Résident motivé était cruciale pour la mise en place et le bon fonctionnement de l'Équipe conjointe.

Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH/sida

Le Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH/sida a un rôle d'orientation politique et programmatique, pour ce qui est des règles de fonctionnement de l'Équipe conjointe, du contenu et de l'application des modalités de son Programme commun des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida. Il est en mesure de prendre des décisions rapides pour régler les conflits ou autres problèmes empêchant la bonne marche des opérations. Bien que, d'après les enquêtes, un Groupe thématique continue de coexister avec l'Équipe conjointe dans la plupart des pays, les entretiens menés auprès des Coordonnateurs de l'ONUSIDA dans les pays tendent à montrer que ces groupes sont progressivement démantelés pour être intégrés aux Équipes des Nations Unies dans les pays ou aux Équipes conjointes, les Chefs d'agences disposant d'un temps limité pour participer aux différents groupes et réunions.

Dans certains cas, même lorsque les Groupes thématiques continuent de se réunir séparément, les questions liées au sida sont traitées par l'Équipe des Nations Unies dans le pays. On peut considérer qu'il s'agit d'une évolution positive, dans la mesure où elle contribue à une meilleure sensibilisation de toutes les agences à l'épidémie. En outre, la participation des

Chefs d'agences aux réunions de l'Équipe des Nations Unies dans le pays présidées par le Coordonnateur Résident est généralement la garantie d'un impact accru. Par conséquent, le fait d'ajouter le sida au programme de travail des Équipes des Nations Unies dans les pays est un moyen de stimuler leur engagement. Cependant, en fusionnant complètement l'Équipe conjointe avec le Groupe thématique et en déléguant l'animation de l'Équipe conjointe à un Chef d'agence, on risque de se priver des avantages offerts par un organe décisionnel ayant pour mission de traiter des questions qui ont fait l'objet d'un examen technique approfondi. De même, en intégrant complètement le Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH/sida dans l'Équipe des Nations Unies dans le pays, on risque d'affaiblir la riposte des Nations Unies en diluant l'attention accordée au sida aux niveaux décisionnels supérieurs.

Coordonnateurs de l'ONUSIDA dans les pays

Dans son courrier daté du mois de décembre 2005, le Secrétaire général précisait que les Équipes conjointes des Nations Unies sur le sida devaient « être animées par le Coordonnateur de l'ONUSIDA dans le pays ». Tel est le cas dans 75 % des pays examinés¹. Lorsque le Coordonnateur de l'ONUSIDA dans le pays n'est pas le président ou l'animateur de l'Équipe conjointe, c'est généralement parce que les Chefs d'agences sont membres de l'Équipe conjointe et qu'il n'a pas été jugé approprié, dans ces conditions, que le Coordonnateur de l'ONUSIDA dans le pays remplisse cette fonction.

Dans les 12 pays couverts par l'enquête, le Coordonnateur de l'ONUSIDA dans le pays estime consacrer 45 % de son temps en moyenne à l'animation du Programme commun et de l'Équipe conjointe – sans compter la mise en œuvre des activités. Celle-ci peut occuper de 15 % du temps du Coordonnateur dans les pays où il est secondé par du personnel d'appui à 70 % dans les pays où le Coordonnateur de l'ONUSIDA travaille seul. De l'avis d'un grand nombre de personnes interrogées, le Coordonnateur de l'ONUSIDA dans le pays aurait besoin de ressources supplémentaires – humaines ou autres – pour assumer la charge d'animateur de l'Équipe conjointe.

De nombreux Coordonnateurs de l'ONUSIDA dans les pays ont observé que la mise en place des Équipes conjointes avait renforcé leur position de membre à part entière de l'Équipe des Nations Unies dans le pays, en leur reconnaissant une autorité particulière pour s'exprimer sur les questions liées au sida dans le pays, et exercer la fonction de dépositaire central d'informations pour les Nations Unies et les partenaires nationaux.

1.3 Responsabilisation des Équipes conjointes des Nations Unies sur le sida

Les efforts menés par le passé pour programmer conjointement les actions des Nations Unies sur le sida (tels que le Plan d'appui des Nations Unies à la mise en œuvre) ont souffert d'un manque d'efficacité et d'efficacités, imputable à une mauvaise définition des responsabilités et à des procédures de communication et de notification inadéquates. Les incitations aux bonnes performances étaient en outre insuffisantes. La mise en place de l'Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida offre l'occasion d'intégrer le principe de responsabilisation dans la structure des équipes. Dans son courrier daté du mois de décembre 2005, le Secrétaire général précisait que « tous les membres de l'Équipe des Nations Unies dans le pays et de l'Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida devraient s'attendre à être évalués en tant que membres de ces Équipes conjointes, conformément au cadre de responsabilisation plus large qui est en train d'être mis en place pour encourager l'Équipe des Nations Unies dans le pays à travailler de manière plus cohérente ».

¹ Dans certains pays, il n'existe pas de Coordonnateur de l'ONUSIDA à proprement parler, mais un point focal sur le sida ou un conseiller pour les programmes qui exerce une fonction similaire. Pour des raisons statistiques, l'enquête assimile ces derniers à des Coordonnateurs de l'ONUSIDA dans le pays.

La mise en pratique du principe de responsabilisation est un exercice à deux facettes : premièrement, il y a lieu d'évaluer les performances de chaque individu par rapport à celles de l'Équipe conjointe ; deuxièmement, il faut également évaluer les performances de l'Équipe conjointe dans son ensemble du point de vue de la valeur ajoutée qu'elle apporte à la riposte nationale. En outre, les performances de l'Équipe conjointe et du Groupe thématique devraient faire l'objet d'une section spécifique du rapport annuel du Coordonnateur Résident. Des discussions plus approfondies doivent être menées aux niveaux national et mondial pour déterminer quelles sont les incitations et les sanctions à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs. L'Inde a institué une procédure qui garantit l'application du principe de responsabilisation au niveau national (voir l'Encadré 4).

Encadré 4

Les mécanismes de responsabilisation établis en Inde

Les membres Individuels de l'Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida sont évalués dans le cadre d'un mécanisme commun d'évaluation des performances concernant le rôle des agences responsables, conformément au Mécanisme ONUSIDA de répartition des tâches en matière d'appui technique. Chaque membre est évalué à l'aune du temps qu'il consacre et de la contribution technique qu'il apporte à l'Équipe conjointe. L'évaluation reflète dans quelle mesure les prestations annuelles clés préalablement établies ont été assurées – dans les limites des responsabilités spécifiques assignées à l'individu. Néanmoins, les performances globales de l'Équipe continuent d'être évaluées par chaque agence.

Les performances de l'Équipe conjointe sont évaluées en interne, par référence à des prestations annuelles préalablement établies. Cette évaluation, qui a lieu tous les trimestres, se déroule de manière participative et a pour but de définir les obstacles à la mise en œuvre et à la contribution de l'Équipe conjointe à la réalisation des objectifs et des priorités du pays. Elle permet de mesurer les performances de l'Équipe conjointe, auxquelles est consacrée une section du rapport annuel du Coordonnateur Résident.

Conformément au Mécanisme ONUSIDA de répartition des tâches en matière d'appui technique, l'évaluation annuelle des activités des agences des Nations Unies, telles qu'elles sont prévues par le Programme commun des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida, sera effectuée par l'ONUSIDA, comme cela a été convenu et recommandé par le Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH/sida.

Malgré les recommandations émises par le Secrétaire général, les mécanismes de responsabilisation proposés pour les membres individuels de l'Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida n'ont vu le jour que dans moins de la moitié des cas. Le Coordonnateur de l'ONUSIDA dans le pays ou le Coordonnateur Résident ne participent à l'évaluation des membres de l'Équipe que dans 38 % des Équipes conjointes, et 34 % seulement des Équipes conjointes se sont dotées d'un mécanisme d'évaluation.

Un éventail de facteurs, au nombre desquels ceux d'ordre pratique ou politique, expliquent ce résultat. Dans la plupart des cas, les Équipes conjointes nouvellement établies ont formulé l'intention d'évaluer les performances individuelles, mais il est encore trop tôt pour savoir si elles mettront leurs projets entièrement à exécution. Dans certains cas, le problème a résidé dans le taux de renouvellement rapide du personnel ou dans le fait que certains contrats avaient été rédigés avant l'affectation de leurs titulaires au sein de l'Équipe conjointe. Cela a débouché sur des mandats et des critères de performances qui ne cadrent pas toujours avec les priorités de l'Équipe conjointe. Il arrive aussi que les agences hésitent à mettre en œuvre un système lorsque des personnes autres que le supérieur direct sont habilitées à évaluer les performances. Force est cependant de reconnaître que de nombreuses Équipes conjointes ont établi des mandats à la fois pour l'Équipe (définition des objectifs et des méthodes de travail)

et pour les membres individuels (définition des fonctions, des attributions et de l'organisation hiérarchique). Cela témoigne d'une réelle volonté de responsabiliser les personnes.

Qu'il s'agisse du propos du Secrétaire général des Nations Unies ou du document d'orientation du GNUM émis en mai 2006, le principe de responsabilisation des Chefs d'agences et des Coordonnateurs Résidents, dont on pourrait pourtant attendre qu'ils rendent compte à leurs supérieurs régionaux et mondiaux, n'y est pas évoqué. De même que les évaluations des performances permettent de rendre compte du travail individuel fourni par les membres des Équipes conjointes, les Chefs d'agences et les Coordonnateurs Résidents devraient répondre devant leurs supérieurs de leur niveau de participation au Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH/sida ou de leur incapacité éventuelle à affecter du personnel à l'Équipe conjointe.

1.4 Défis liés à l'établissement des Équipes conjointes des Nations Unies sur le sida

La mise en place d'Équipes conjointes sur le sida soulève plusieurs défis. Dans les pays où des Équipes conjointes ont été mises en place, il faut s'attaquer au problème des doubles-emplois et à la nécessité de maintenir des groupes distincts. Dans de nombreux pays, la démarcation entre les personnels affectés à l'Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida, au Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH/sida ou à L'Équipe des Nations Unies dans le pays est peu claire. Dans d'autres, en fait de création d'une véritable Équipe conjointe, on a simplement modifié le nom du groupe de travail technique, sans intégrer les éléments inhérents à un fonctionnement efficace, et sans se focaliser sur des stratégies de développement nouvelles et nécessaires.

Les principes de responsabilisation ont été mal compris de manière générale, de sorte que les responsables ont hésité à mettre en place des mécanismes de responsabilisation des membres des Équipes conjointes basés sur l'évaluation des performances. De plus, aucun dispositif n'a été prévu pour permettre aux Chefs d'agences d'évaluer les performances des membres de l'Équipe conjointe. Compte tenu des conflits de responsabilités et de priorités potentiels, les membres des équipes devront trouver le juste équilibre entre leur engagement vis-à-vis de leur agence de tutelle et leur engagement vis-à-vis de l'Équipe conjointe.

Les Équipes des Nations Unies dans les pays sont de plus en plus nombreuses à intégrer les débats des Groupes thématiques des Nations Unies sur le VIH/sida dans les réunions régulières de l'Équipe des Nations Unies dans le pays. Cependant, en inscrivant le sida à l'ordre du jour des réunions de l'Équipe de pays, on risque de rendre le traitement de cette question extrêmement superficiel, en particulier dans les cas où, pour des raisons de conflits de priorités, le temps manque pour examiner en détail les questions liées au sida. Néanmoins, le simple fait que les questions liées au sida deviennent un point régulier de l'ordre du jour de ces réunions garantit leur visibilité auprès des Chefs d'agences, ce qui devrait avoir un effet positif en termes de prise en compte.

Le document d'orientation du GNUM donne une définition claire des fonctions et des attributions des différents membres de l'Équipe conjointe, s'agissant en particulier de ceux qui occupent une fonction élevée (Coordonnateur de l'ONUSIDA dans le pays, Chef d'agence, etc.). S'ils ne sont pas soutenus, les responsables ne peuvent pas travailler correctement. À mesure que les Équipes conjointes s'étofferont et que les Programmes communs se développeront, les besoins en personnel d'appui des bureaux de l'ONUSIDA dans les pays augmenteront, et il sera nécessaire de renforcer les capacités techniques du personnel dans les domaines thématiques prioritaires. Les animateurs extérieurs aux bureaux de l'ONUSIDA dans les pays, tels que les membres des Équipes d'appui aux régions, constituent une ressource précieuse, en ce sens qu'ils peuvent fournir des conseils et contribuer au renforcement des capacités, et favoriser une meilleure collaboration.

Certains doutent de la nécessité de créer une Équipe conjointe exclusivement composée d'employés des Nations Unies. Dans quelques cas, la création d'une Équipe conjointe a pu donner l'impression aux partenaires locaux qu'ils étaient brutalement exclus du processus de planification stratégique des Nations Unies ou que le fonctionnement de l'Organisation était devenu opaque. De même, la question a été posée de savoir comment lier efficacement l'Équipe conjointe aux partenaires extérieurs des Nations Unies – qui, précédemment, faisaient partie d'un groupe technique de travail élargi ou d'un Groupe thématique étendu des Nations Unies sur le VIH/sida. L'une des solutions possibles au problème consisterait à encourager la participation des partenaires extérieurs aux forums de partenariats nationaux. Dans les cas où le gouvernement a déjà institué un forum de partenariats, les Nations Unies n'ont pas besoin de réunir les partenaires séparément. Si aucun forum de ce type n'existe, les Nations Unies peuvent réunir les partenaires extérieurs dans le cadre du Groupe thématique étendu ou de sous-groupes thématiques de l'Équipe conjointe, tout en soutenant les efforts des gouvernements qui envisagent de mettre en place de tels forums à l'avenir.

2. Elaboration des Programmes communs des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida

Le Programme commun des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida décrit l'ensemble des mesures d'appui des Nations Unies aux stratégies nationales de riposte au sida et se conforme aux cadres de planification plus généraux des pays et des Nations Unies, tels que les plans nationaux de lutte contre le sida et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF). Le programme commun a permis de rationaliser les plans de travail et de réduire leur nombre. L'inclusion d'un Plan d'appui technique et l'adaptation locale du Mécanisme ONUSIDA de répartition des tâches en matière d'appui technique (ONUSIDA, 2005) offrent aux partenaires un point d'entrée clair pour accéder à ce type d'appui. Cela a consolidé le rôle des Nations Unies en tant que prestataire d'un appui technique.

L'Encadré 5 fournit des informations sur le stade de développement des programmes communs.

Encadré 5

Stade de développement des Programmes communs des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida

- 40 pays ont préparé un Programme commun des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida en suivant les directives établies, mais certains de ces programmes n'ont pas encore dépassé le stade préliminaire.
- Parmi les 18 pays qui ont indiqué la date à laquelle ils avaient entériné leur Programme commun, la moitié l'ont entériné au cours du premier semestre de 2006.
- Sept mois au minimum ont été en moyenne nécessaires à la rédaction et à la ratification des documents des programmes communs.
- Dans 65 % des pays où une Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida est en place, des prestations annuelles lui ont été assignées.
- Sept pays ont déjà effectué une évaluation à six mois.
- 75 % des pays où une Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida est en place ont indiqué avoir adopté un plan de suivi et d'évaluation calqué sur celui de l'UNDAF.

2.1 Composantes du Programme commun des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida

Le Programme commun des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida comprend un cadre stratégique à long terme et plusieurs plans à court terme conçus pour mettre le Programme commun en pratique, dont un plan de travail annuel et un Plan d'appui technique.

Le Plan d'appui technique est la composante qui distingue le Programme commun du précédent Plan des Nations Unies d'appui à la mise en œuvre. Le Plan d'appui technique est « une transcription explicite de la façon dont l'Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida s'appliquera à répondre aux besoins d'un pays en matière d'appui technique, ainsi que des processus par le biais desquels les partenaires gouvernementaux et autres partenaires de pays seront en mesure d'accéder à cet appui » (GNUD, 2006). De nombreuses Équipes conjointes ont adapté le Mécanisme ONUSIDA de répartition des tâches en matière d'appui technique au contexte local (en se substituant aux agences non représentées dans le pays) ou ont confié des tâches d'appui technique spécifiques à des membres individuels de l'Équipe ; il s'agit-là d'étapes importantes dans l'établissement du Plan d'appui technique.

La plupart des Programmes communs n'en sont qu'aux toutes premières phases de la mise en œuvre, et il est encore trop tôt pour savoir si des dispositifs de coordination et de financement appropriés sont en place. D'après les Coordonnateurs de l'ONUSIDA dans les pays qui ont été interrogés, le mode de financement privilégié pour le Programme, à savoir la mise en commun des ressources, semble difficile à instituer.

La Zambie offre un exemple de la manière dont les détails du Programme commun peuvent être formulés (voir l'Encadré 6).

Encadré 6

Le Programme commun des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida en Zambie, 2007–2010

En Zambie, un Programme commun des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida complet a été finalisé et entériné par le Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH/sida au début du mois d'octobre 2006. Le document du Programme commun décrit cette initiative comme « l'ensemble du soutien apporté par les Nations Unies à la riposte nationale de la Zambie au sida, que ce soutien résulte d'initiatives individuelles, conjointes ou d'une collaboration entre les agences. Pour élaborer le Programme, l'Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida a élevé au rang de priorités stratégiques les actions décrites dans le *Cadre stratégique sur le sida de la Zambie pour 2006-2010*, qui coïncident étroitement avec les avantages comparatifs des 13 agences des Nations Unies présentes ». Ce programme va également dans le sens du premier domaine de résultat du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement 2007-2010, « le renforcement de la riposte multisectorielle au sida aux niveaux national, provincial et des districts ».

Le programme commun est composé des éléments suivants :

- Quatre résultats et 16 prestations associées : *Matrice de résultats sur le sida 2007–2010*.
- Un ensemble de résultats et d'activités-clés pour la première année : *Plan de travail annuel 2007*.
- Des mesures d'appui technique : *Plan d'appui technique, 2007*.
- Des dispositifs de gestion et de financement pour le Programme commun des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida.
- Une matrice de suivi et d'évaluation (S&E) : *Matrice S&E sur le sida 2007–2010*.

Dans le plan de travail annuel, chaque résultat-clé est associé à des activités individuelles et conjointes des agences et se voit attribuer une source et un volume de financement spécifiques. Le plan de travail reflète des domaines programmatiques dans lesquels une agence donnée est responsable d'un ensemble d'activités, ainsi que des domaines programmatiques conjoints bénéficiant du soutien des Nations Unies.

Le programme commun a été élaboré à travers une série d'inventaires et d'exercices de planification communs, inspirés des activités de planification stratégique plus générales de L'Équipe des Nations Unies dans le pays, telles que le Bilan commun par pays et l'UNDAF. La mise en place de l'Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida et du Programme commun des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida a impliqué plusieurs procédures spécifiques :

- organisation d'une mission composée de membres des agences des Nations Unies et de deux consultants internationaux, qui ont rencontré les intervenants nationaux et réévalué les atouts et les lacunes des agences des Nations Unies ;
- définition de résultats et de prestations prioritaires reflétant au mieux les besoins stratégiques de la riposte nationale, et susceptibles d'être obtenus grâce aux avantages comparatifs des différentes agences des Nations Unies ;
- cartographie des ressources des Nations Unies ;
- analyse FFPM (forces, faiblesses, possibilités et menaces) des différentes agences des Nations Unies prises individuellement et comparativement les unes aux autres, afin de définir une répartition du travail adéquate ;
- formation de groupes de travail dirigés par des membres de l'Équipe conjointe.

Un processus itératif impliquant de nouvelles consultations avec les partenaires des programmes nationaux et de la société civile a été mis en place. Son objectif est de garantir que les détails contenus dans le Programme commun sont suffisamment clairs, cohérents et en phase avec les priorités nationales, et de minimiser toute forme de redondance dans les actions entreprises.

Dans certains pays, l'Équipe conjointe a entamé la mise en place d'efforts de collaboration interinstitutions, sans pour autant aller jusqu'à un Programme commun tel que décrit dans le document d'orientation du GNUD. Le Brésil par exemple, s'est doté d'un programme commun sous le thème général « Pauvreté, développement et sida » axé sur l'émancipation économique des personnes vivant avec le VIH. Entériné en septembre 2006 par le Président du Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH/sida et le Coordonnateur Résident, ce thème a été développé en consultation avec le gouvernement et la société civile, de façon à ce que le Programme commun réponde bien aux priorités du pays. À l'identique, il existe aux Philippines un *Programme commun sur le sida et les migrations* qui complète le plan national de lutte contre le sida. Dans ces deux pays, les différentes institutions concernées continuent de mener leurs actions de lutte contre le sida planifiées et financées séparément, mais elles sont incitées à développer de nouveaux programmes dans le cadre du thème commun. Ailleurs, c'est parfois une possibilité de financement externe qui a favorisé le développement du Programme commun. Au Myanmar par exemple, une proposition commune des Nations Unies au « *3D Fund* » est en cours de préparation². Le Coordonnateur de l'ONUSIDA dans le pays et le Président du Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH/sida se sont accordés à juger qu'une proposition efficace et coordonnée était le point de départ optimal pour garantir que les actions concertées des Nations Unies se traduisent par des améliorations concrètes sur le terrain. À chaque fois, ces petites actions programmatiques communes

² Un programme commun quinquennal de US\$ 100 millions dont l'objectif est de compenser la suspension des aides du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Ce programme est mis sur pied et financé par l'*Australian Agency for International Development* (Agence australienne pour le développement international), le Département pour le développement international (DFID) du Royaume-Uni, la Commission européenne, l'Agence suédoise pour la coopération et le développement international, les Pays-Bas et la Norvège.

contribuent à préparer le terrain pour un vaste Programme commun tel que décrit dans le document d'orientation du GNUM.

Dans les autres pays où le Programme commun n'a pas encore été défini, l'Équipe conjointe a pris les devants en développant un plan de travail annuel sur la base des domaines de spécialité des institutions, des possibilités de financement exceptionnel, d'événements particuliers (tels que la journée mondiale sida) ou des priorités générales des Nations Unies. Ces programmes « pilotes » peuvent constituer une base pour la préparation d'un Programme commun complet à un stade ultérieur. Si les Équipes conjointes ont choisi cette option au plan local, il est important de laisser se développer de tels processus plutôt que de les pousser à créer à la hâte une structure plus vaste pour laquelle elles ne sont pas encore prêtes. Cela étant, ces exercices pilotes ne doivent pas servir de prétexte aux différentes organisations pour poursuivre la mise en œuvre non coordonnée de projets indépendants.

2.2 Processus suivi dans le développement des Programmes communs des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida

Pour développer un Programme commun des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida, la plupart des Coordonnateurs de l'ONUSIDA dans les pays qui ont été interrogés indiquent qu'ils entament tout d'abord un processus de planification commun au cours d'un séminaire de réflexion durant lequel est discutée la question de l'objectif et de la fonction du Programme commun. Ensuite, l'Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida procède à un relevé des ressources et projets des Nations Unies, puis définit le cas échéant une répartition du travail. Des membres du personnel des Nations Unies expérimentés dans le domaine des processus de planification stratégique ont fourni des outils efficaces pour l'analyse des ressources existantes et l'identification des lacunes, ce qui facilite d'autant l'élaboration de Programmes communs. Ces compétences et outils sont partagés entre les Équipes conjointes. Les questionnaires pour le relevé des projets et ressources humaines et financières développés par les Équipes conjointes au Mozambique et en Zambie ont par exemple été également utilisés en Ukraine.

Les processus de planification décrits ci-avant contribuent à garantir que les programmes communs complètent les cadres existants, en particulier le plan stratégique national des autorités de chaque pays. L'expérience a montré qu'au terme d'un cycle de l'UNDAF, les pays enregistraient une progression significative dans l'élaboration du Programme commun des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida, dans la mesure où les processus de planification stratégique utilisés pour développer un nouvel UNDAF pouvaient également servir au développement d'un programme commun spécifique de lutte contre le sida. Sur les 29 pays pour lesquels on dispose de données³, à la fois sur le programme commun et l'UNDAF, 58 % sont dotés de cycles harmonisés. Cela signifie que les périodes couvertes sont strictement identiques ou que la période du Programme commun se termine à la fin de l'UNDAF. Lorsque les périodes couvertes diffèrent, cela résulte du fait que le programme commun couvre une période plus courte.

2.3 Suivi et évaluation

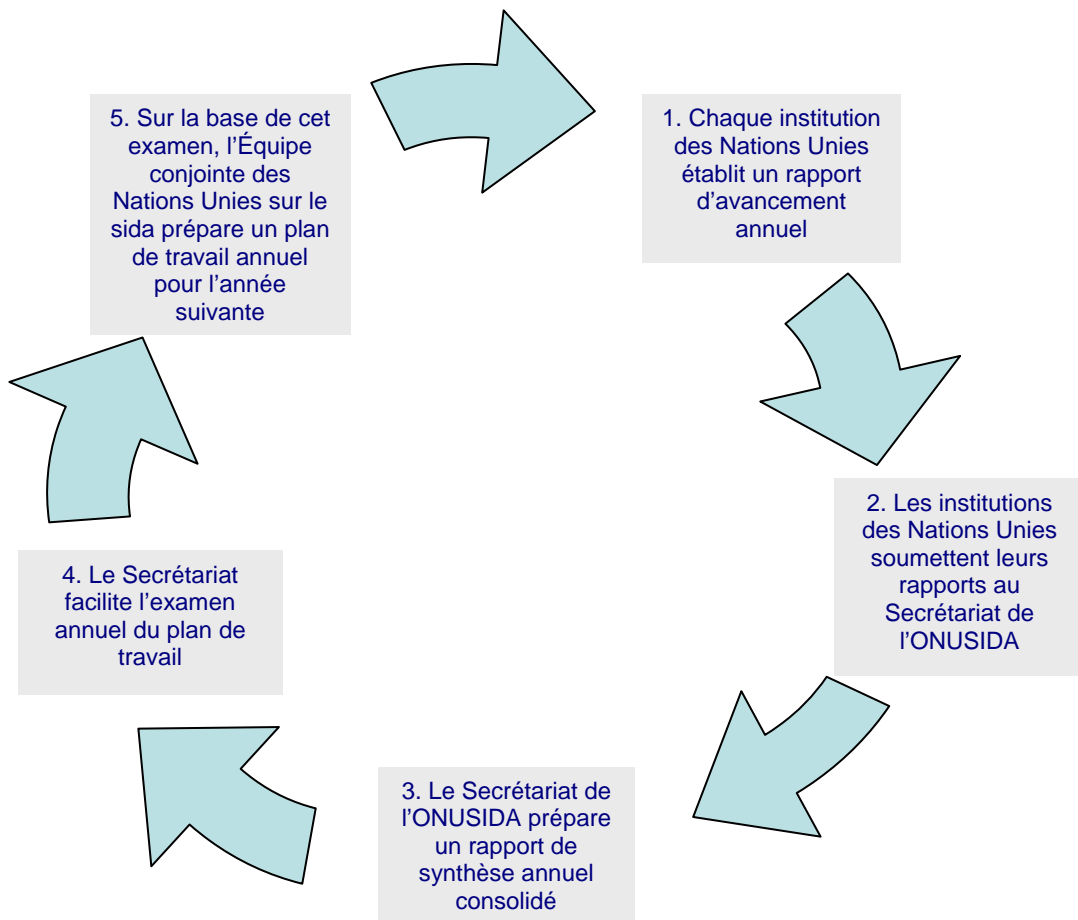
Les Équipes conjointes des Nations Unies sur le sida remettront prochainement leurs rapports sur l'état d'avancement des Équipes conjointes et Programmes communs. Certains des documents existants sur les Programmes communs comportent des plans pour le suivi et l'évaluation. Dans certains cas, le mandat de l'Équipe conjointe et de ses membres comprend

³ Rapport des Coordonnateurs de l'ONUSIDA dans les pays sur le cycle du programme commun et rapport sur les cycles UNDAF sur le site Internet des profils de coordination par pays des Nations Unies.

des plans pour l'examen des performances, mais ceux-ci n'ont pour l'heure pas été mis en œuvre. De même, les examens des Équipes conjointes ou des plans de travail annuels n'ont pas été intégralement menés sachant que la plupart des équipes n'ont été constituées qu'en juin 2006. La Figure 1 fournit une présentation générale du processus de planification et d'examen du Programme commun des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida pour le Cambodge.

Figure 1
Cambodge – Présentation générale du processus de planification et d'examen annuel du Programme commun des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida

Source : Programme d'appui du Cambodge 2006



Encadré 7

Suivi et évaluation du Programme commun des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida pour le Cambodge

Au Cambodge, l'Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida a développé un Programme commun des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida complet (2006–2010), qui dégage six stratégies communes auxquelles travaillera conjointement l'ensemble du système des Nations Unies pour appuyer la riposte nationale. Chacune de ces stratégies décrit des prestations/résultats conjointement acceptés qui contribuent à la concrétisation d'une ou plusieurs stratégies du plan stratégique national.

Le cadre de suivi et d'évaluation du programme commun au Cambodge définit des activités et prestations indicatives sur lesquelles les institutions responsables établiront des rapports, ainsi que des résultats sur lesquels l'ONUSIDA établira des rapports. Les institutions sont chargées d'établir des rapports annuels d'avancement dans des domaines spécifiques, tandis que l'ONUSIDA facilite l'examen et le suivi et prépare un rapport de synthèse consolidé. Le processus annuel d'examen garantit la responsabilisation de chaque institution participant à la mise en œuvre du programme commun de toutes les activités menées par les Nations Unies.

L'Équipe conjointe évalue également ses processus de planification et de programmation et formule des recommandations pour préparer le plan de travail annuel de l'année suivante.

2.4 Défis rencontrés dans le développement des Programmes communs des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida

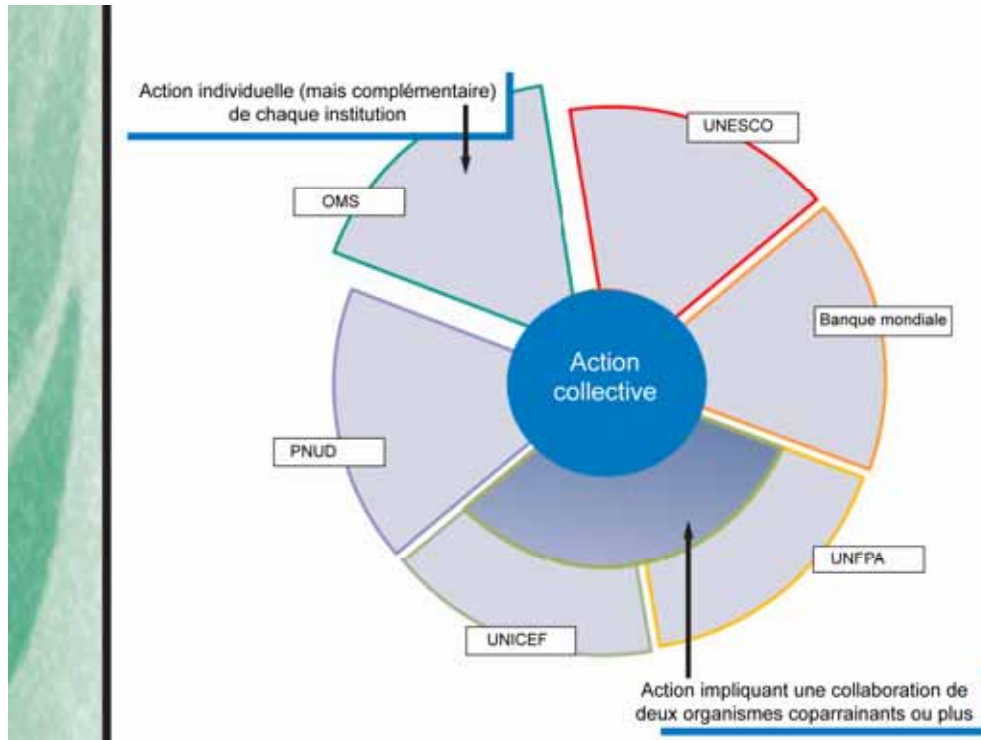
Le concept « Une seule ONU »

Le Programme commun des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida est considéré comme une évolution du Plan des Nations Unies d'appui à la mise en œuvre assortie d'un Plan d'appui technique. Par conséquent, les défis qui se posaient déjà dans l'élaboration du Plan des Nations Unies d'appui à la mise en œuvre demeurent. En particulier, se pose la question de savoir comment faire en sorte que le Programme commun devienne une composante à part entière du soutien stratégique des Nations Unies aux ripostes nationales contre le sida, et non pas une simple liste des plans de travail contre le sida de chacune des institutions du système des Nations Unies.

En outre, un point n'est pas clair : le Programme commun doit-il décrire uniquement les activités de lutte contre le sida qui sont réellement mises en œuvre *conjointement*, ou s'agit-il d'une description complète de l'ensemble des activités des Nations Unies dans un pays donné (y compris celles menées par une seule institution) ? La Figure 2, relative au programme commun de la Zambie, montre les différences entre l'action individuelle et l'action collective. Les actions menées individuellement par les institutions viennent compléter celles des autres institutions et contribuent ainsi aux résultats collectifs appuyant la riposte nationale. L'éventail complet de ces activités forme le Programme commun.

Figure 2

Zambie – Programme commun des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida constitué d'actions menées individuellement et en collaboration



Projets ou programmes

Le manque de directives claires en matière de programmation conjointe est un facteur qui a contribué à entraver un peu plus les efforts pressentis. Les organismes coparrainants devraient également fournir des directives plus claires concernant la nécessité d'un engagement total dans les Équipes conjointes et Programmes communs, et le cadre des résultats de l'UNDAF devrait par ailleurs être amélioré. Au sein du système des Nations Unies demeure une culture de planification par *projet*, plutôt que de planification par *programme*. Les différentes institutions reçoivent bien souvent un financement pour des projets ne relevant pas de leur domaine d'expertise, voire en dehors du Plan stratégique du système des Nations Unies sur le sida. Un défi reste posé : surmonter le désir qu'a chaque institution de rester autonome et maintenir une visibilité sur les projets et les performances. En effet, telle est toujours la situation, y compris lorsque des Équipes conjointes et des Programmes communs ont été développés.

Dispositifs de mise en commun des ressources financières

Il semble que l'élaboration et la gestion de dispositifs de mise en commun des ressources financières constitue une autre difficulté persistante. Apparemment, les pratiques existantes en matière de financement et de collecte de fonds viennent renforcer la tendance qu'ont les différentes institutions à travailler seules. Si une certaine émancipation financière était conférée à l'Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida, en révisant notamment les processus de financement de façon à ce que l'Équipe conjointe reçoive directement les ressources voulues pour ses activités (des fonds d'accélération programmatique ou des fonds mis en commun gérés par l'Équipe, par exemple), cela pourrait contribuer à encourager le développement de Programmes communs à l'échelle du système. Il serait utile de discuter pour déterminer comment un Programme commun pourrait être développé dans les pays à mi-parcours de leur cycle UNDAF et où il existe un plan d'action programmatique national.

3. Recommandations clés

Dans l'ensemble, les Équipes conjointes des Nations Unies sur le sida et les Programmes communs des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida constituent des éléments importants dans l'appui fourni aux ripostes nationales. Sur la base des conclusions pratiques dégagées dans les sections 1 et 2, les éléments suivants représentent des recommandations clés pour relever les défis et renforcer l'action commune des Nations Unies dans la lutte contre le sida à l'échelon des pays.

Leadership et ressources humaines

Encourager le leadership et la responsabilisation sera essentiel pour renforcer l'efficacité des Équipes conjointes des Nations Unies sur le sida. Des mesures doivent être prises immédiatement pour galvaniser les autorités responsables et accroître leur engagement en faveur de la mise en place d'Équipes conjointes et de Programmes communs. Parmi les actions envisageables, le Chef d'agence exécutif pourrait adresser un courrier à tous les Chefs d'agences dans les pays, pour faire suite au propre courrier du Secrétaire général des Nations Unies, expliquant combien il importe d'affecter du personnel à l'Équipe conjointe et de suivre ses performances. Au niveau mondial, les organismes coparrainants et le GNUM doivent déterminer quelle action entreprendre dans le cas où un Chef d'agence ne coopère pas à la mise en place d'une Équipe conjointe. De la même manière, le Programme des Nations Unies pour le Développement doit mettre en place des mesures pour suivre l'engagement du Coordonnateur Résident en faveur des Équipes conjointes et des Programmes communs.

Il paraît nécessaire d'examiner le temps que les Coordonnateurs de l'ONUSIDA dans les pays consacrent à faciliter la mise en place de l'Équipe conjointe en plus de leurs tâches courantes, de façon à s'assurer que cela n'entraîne pas une réorientation des priorités. Même si la plupart des Coordonnateurs de l'ONUSIDA dans les pays soulignent que l'organisation de l'Équipe représente non pas une charge supplémentaire, mais une évolution naturelle des tâches quotidiennes ayant toujours relevé de leur responsabilité, la mise à disposition d'un personnel d'appui est susceptible de garantir que le rôle du Coordonnateur de l'ONUSIDA dans le pays reste concentré sur la sensibilisation, la mobilisation de l'Équipe conjointe et l'action spécifique de lutte contre le sida, bien plus que sur l'administration au jour le jour du secrétariat de l'Équipe conjointe. Une assistance continue des Équipes d'appui aux régions contribuera par ailleurs à aider les Coordonnateurs de l'ONUSIDA dans les pays.

La mise en place d'Équipes conjointes des Nations Unies sur le sida viables et pérennes n'est possible que si leur développement s'accompagne de discussions et d'accords sur les éléments critiques qu'il y a lieu d'institutionnaliser dans les mécanismes opérationnels de l'Équipe des Nations Unies dans le pays. Il faut particulièrement veiller à ne pas simplement changer le nom des structures existantes sans modifier parallèlement les aspects de ces structures qui fonctionnaient de manière médiocre auparavant. Tout cela passera par un travail constant de sensibilisation de la part du Coordonnateur de l'ONUSIDA dans le pays, des Équipes d'appui aux régions et du personnel du Secrétariat de l'ONUSIDA, qui devront en outre tirer parti des possibilités de diffuser une information sur les Équipes conjointes, notamment à l'occasion de réunions de gestion régionales ou d'ateliers de formation de l'UNDAF.

Renforcement des capacités

Pour mener avec succès ces programmes, il est impératif de développer et de renforcer les capacités des Équipes des Nations Unies dans les pays en matière de planification et de programmation conjointes. Les procédures financières et administratives des institutions au niveau des pays doivent être harmonisées pour permettre un appui efficace. De même, il convient de travailler à définir les possibilités d'harmonisation des accords contractuels pour

les programmes communs. Dans ce contexte, le *UN Learning Strategy on HIV/AIDS* (Stratégie d'apprentissage des Nations Unies sur le VIH et le sida) peut contribuer non seulement au renforcement des capacités des personnels du système des Nations Unies sur les questions fondamentales relatives à l'épidémie, mais aussi à la planification et à l'exécution pilotes conjointes d'évènements à l'échelle du système tout entier. Une fois encore, des personnels supplémentaires seront peut-être nécessaires, mais d'autres solutions, telles que le recrutement de volontaires des Nations Unies ou le partage entre plusieurs pays d'intervenants spécialisés dans l'apprentissage, peuvent également être étudiées.

Adaptations nationales

Comme dans toute situation où il est question de développement, il n'existe pas de solution ou de plan universel, ni assurément aucune directive susceptible d'être appliquée directement du sommet vers la base sans une certaine forme d'adaptation au contexte spécifique de chaque pays. Les exemples suivants montrent comment le contexte national influence la mise en place des Équipes conjointes des Nations Unies sur le sida et des Programmes communs des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida.

Pays à prévalence élevée où l'UNDAF comprend de nombreuses activités de lutte contre le sida (Namibie, Swaziland, par exemple) – Dans ce contexte, il se peut que tous les personnels des Nations Unies présents aient déjà des responsabilités en matière de lutte contre le sida. Par conséquent, une Équipe conjointe constituée de *tous* les personnels travaillant à temps plein ou à temps partiel sur l'épidémie reviendrait à mobiliser l'ensemble de la présence dans le pays. Dans ces situations, il peut s'avérer nécessaire de désigner sélectivement les personnels, sur la base de critères clairement définis.

Pays où seules quelques institutions des Nations Unies sont présentes (Honduras, Ancienne République Yougoslave de Macédoine, par exemple) – Par le passé, ces pays ont connu des périodes plus propices à la collaboration en matière de lutte contre le sida, de sorte que les Équipes conjointes n'offriront guère d'évolution par rapport à la manière dont les choses se déroulent actuellement. Il se peut même que les personnels intervenant dans le cadre de la lutte contre le sida soient présentement ceux du Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH/sida, si bien que mettre sur pied une Équipe conjointe *et* un Groupe thématique chargés d'organiser la politique et investis d'une responsabilité de surveillance reviendrait à confier deux rôles différents aux mêmes personnes. Par conséquent, la solution appropriée pourrait être de constituer une Équipe conjointe *ou* un Groupe thématique comprenant les personnels du programme et des Chefs d'agence qui rendent compte, par l'intermédiaire d'un président, au Coordonnateur Résident. Néanmoins, la désignation officielle des membres de l'Équipe conjointe doit rester du ressort de leurs supérieurs, et des mesures d'évaluation des performances doivent être mises en place.

Pays où la présence des Nations Unies est importante (Indonésie, par exemple) et où une Équipe conjointe constituée de *tous* les personnels s'impliquant à temps plein ou partiel dans la lutte contre le sida peut regrouper jusqu'à 100 personnes – Dans ces situations, pour garantir l'efficacité de l'Équipe conjointe, il peut être nécessaire de la diviser en groupes de travail plus restreints, sous la direction d'un groupe central de gestion.

Situations où plusieurs pays partagent un Coordonnateur de l'ONUSIDA dans le pays (Arménie, Liberia, Panama, par exemple) – Dans ces cas-là, il est plus difficile de mener les activités de sensibilisation et de facilitation voulues pour créer la cohésion au sein des Équipes conjointes. En outre, l'absence d'un Coordonnateur de l'ONUSIDA dans le pays spécifiquement impliqué peut être un facteur traduisant l'existence de contraintes à une présence complète des Nations Unies (petit pays, faible prévalence), auquel cas les conditions décrites ci-avant s'appliquent.

Tout en admettant le caractère unique de la situation de chaque pays, un certain nombre d'éléments essentiels universels doivent néanmoins être présents pour optimiser pleinement les Équipes conjointes et les Programmes communs. Ces éléments sont décrits dans le document d'orientation du GNUM émis en mai 2006. Les Coordonnateurs Résidents, ainsi que les Coordonnateurs de l'ONUSIDA dans les pays, Chefs d'agences et personnels

techniques peuvent adapter ces lignes directrices en fonction de leurs besoins (voir l'Encadré 8), sans perdre toutefois de vue l'objectif final : un système des Nations Unies efficace et unifié aux avant-postes de la lutte contre l'épidémie de sida.

Encadré 8 Éléments essentiels aux Équipes conjointes des Nations Unies sur le sida et aux Programmes communs des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida	
Adaptation	Recommandations
Limitation du nombre de personnels affectés à l'Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida en décidant de la participation à l'Équipe conjointe sur une base sélective.	Des groupes centraux de gestion par domaine thématique sont nécessaires pour garantir l'efficacité dans les pays où la présence des Nations Unies est importante.
Intégration de partenaires extérieurs dans l'Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida.	Avant de travailler avec des partenaires nationaux, les Nations Unies doivent pouvoir discuter de leurs actions et activités spécifiques et parvenir à un consensus sur les questions politiques importantes – de préférence par le biais de forums sur le partenariat menés par les gouvernements.
Division de l'Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida en petits groupes de travail thématiques structurés autour d'un groupe central de gestion et se réunissant plus souvent que l'Équipe conjointe tout entière.	Les groupes centraux de gestion doivent inclure le Coordonnateur de l'ONUSIDA dans le pays et les coordonnateurs des groupes de travail thématiques.
Suppression du Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH/sida au profit d'une prise en compte des questions relatives à l'épidémie au cours des réunions de l'Équipe des Nations Unies dans le pays.	Le cas échéant, les Équipes des Nations Unies dans les pays risquent de ne pas consacrer suffisamment de temps aux questions relatives au sida, si celles-ci ne représentent qu'un point parmi d'autres à l'ordre du jour. Pire, si la question du sida n'est qu'un point obligatoire à l'ordre du jour des réunions de l'Équipe des Nations Unies dans le pays, elle risque d'être reléguée au niveau de n'importe quelle autre question et de ne recevoir qu'une attention superficielle.
Participation des Chefs d'agences à l'Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida.	Les Chefs d'agences doivent participer aux Équipes conjointes dans les pays où seules sont présentes un petit nombre d'institutions des Nations Unies.
Prise en compte des questions relatives au sida pendant les réunions de l'Équipe des Nations Unies dans le pays.	Cette option peut être acceptée lorsqu'un Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH/sida se réunit toujours séparément ou lorsque le Groupe thématique a été supprimé.
Désignation du Coordonnateur Résident à la présidence du Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH/sida.	Le Coordonnateur Résident est responsable du fonctionnement global et de l'efficacité du Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH/sida. Compte tenu de ces responsabilités, il a été suggéré que le Coordonnateur Résident prenne la présidence du Groupe thématique uniquement dans des circonstances exceptionnelles, définies dans

	la <i>Concept Note on Joint Teams</i> du GNUM (GNUM, 2003).
Délégation de la facilitation de l'Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida à un Chef d'agence.	Dans l'idéal, le Coordonnateur de l'ONUSIDA dans le pays doit être chargé de la facilitation de l'Équipe conjointe. Toutefois, si des Chefs d'agences sont membres d'Équipes conjointes, il peut s'avérer inapproprié d'en confier la présidence au Coordonnateur de l'ONUSIDA dans le pays.
« Co-localisation » des personnels de l'Équipe conjointe des Nations Unies sur le sida au sein d'un seul Bureau, le Bureau de l'ONUSIDA dans le pays.	La « co-localisation » permet de créer un lien étroit entre les membres de l'Équipe conjointe issus d'institutions différentes, et réduit en outre le temps d'exécution des différentes tâches.
Report du développement du Programme commun des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida au profit du développement d'un exercice de programmation conjointe « pilote », ou dans l'attente de l'achèvement du cycle UNDAF ou du plan stratégique national en cours.	Il est préférable de développer le programme commun à la fin du cycle UNDAF. En outre, les exercices de programmation conjointe « pilotes » offrent une bonne opportunité d'alignement. Le choix de l'une ou l'autre des options dépend de la situation spécifique de chaque pays.
Si possible, alignement du Programme commun des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida à long terme pour un pays sur le plan stratégique national plutôt que sur l'UNDAF.	Dans les pays où les programmes communs ont été alignés sur l'UNDAF, ceux-ci ont été développés plus rapidement. Par conséquent, les cycles des programmes communs doivent, dans l'idéal, être rationalisés avec un UNDAF et un plan stratégique national. Les priorités du développement national doivent servir de point de départ pour l'UNDAF. Les membres de l'Équipe conjointe hiérarchisent 3 à 5 résultats (en fonction de leur avantage comparatif). L'UNDAF doit être synchronisé avec le cycle national de planification.
Caractère tout inclusif du Programme commun des Nations Unies d'appui à la lutte contre le VIH/sida ou possibilité d'avoir un nombre limité de programmes communs, avec poursuite de la mise en œuvre (plan, financement, suivi et évaluation) de programmes supplémentaires à titre individuel par les différentes institutions ?	La question essentielle est de savoir si les efforts combinés de toutes les institutions des Nations Unies aboutissent à un appui cohérent de la riposte nationale.

Bibliographie

ONUSIDA (2005). Mécanisme ONUSIDA de répartition des tâches en matière d'appui technique. Synthèse et bien-fondé. Genève, Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida.

GNUD (2003). *Concept note on joint teams*. Groupe des Nations Unies pour le Développement.

GNUD (2006). Modalités de fonctionnement proposées pour les Équipes conjointes des Nations Unies sur le sida à l'échelon pays. Groupe des Nations Unies pour le Développement.

OCDE (2005). *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*. Paris, Organisation de Coopération et de Développement économiques.

Unir le monde contre le sida