

Annexe 10 Administration du Secrétariat de l'ONUSIDA**Question d'Evaluation**

Cette question vise à évaluer de quelle manière les pratiques administratives et d'affaires du Secrétariat de l'ONUSIDA ont évolué depuis sa création, incluant ses relations institutionnelles avec l'OMS et le PNUD, et à savoir s'il s'est montré suffisamment souple et créatif pour composer avec les changements de rythme et de types de demandes survenus dans le temps, incluant le transfert des ressources vers les pays. Il conviendra d'examiner les schémas et processus de déploiement et de gestion de personnel.

1 Introduction

1.1 L'efficacité générale de l'exploitation du Secrétariat de l'ONUSIDA est liée à l'efficacité administrative de ses finances et de ses ressources humaines. Cependant, l'administration au sein du Secrétariat est complexe et, pour fin de clarté, il est nécessaire de différencier les systèmes administratifs employés, leurs utilisateurs et les politiques administratives appliquées.

1.2 Le Secrétariat possède ses propres personnels basés au siège de Genève ainsi que dans les bureaux régionaux et nationaux. Ils sont responsables à la fois de l'administration des ressources humaines et de l'administration financière. Ils sont donc les utilisateurs des systèmes et politiques. Ces administrateurs, et autres personnels du Secrétariat, utilisent deux systèmes administratifs, chacun fonctionnant selon ses propres règles et réglementations, étant donné que le Secrétariat a des accords administratifs distincts avec l'OMS et le PNUD. Ces dispositions sont « historiques » et n'ont jamais été évaluées ou remises en question.

1.3 Ceci implique que le Secrétariat applique deux ensembles de règles différents à ses personnels selon qu'ils bénéficient d'un contrat de l'OMS (tous recrutés à l'international et quelques personnels recrutés au niveau national) ou du PNUD (quelques personnels recrutés au niveau national). Ceci implique également que tout effort d'amélioration de l'efficacité ou de l'efficacité administrative exigerait souvent de négocier, soit avec l'OMS, soit avec le PNUD, vu la nécessité de modifier le mode d'exploitation des systèmes. Le Secrétariat utilise également son propre système papier d'évaluation de la performance, sur la base du cadre de la Commission de la Fonction publique internationale et met en oeuvre ses propres politiques et procédures administratives en matière de mobilité, de diversité et d'équilibre vie privée/vie professionnelle.

1.4 Les événements clés du développement de la gestion et de l'organisation au sein du Secrétariat au cours de la période d'évaluation sont illustrés au Tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1 : Événements clés du développement de la gestion et de l'organisation au sein du Secrétariat de l'ONUSIDA 2003-2008

Année	Événements clés
2002	La 13 ^{ème} réunion du CCP de l'ONUSIDA en décembre 2002 reconnaît le besoin d'améliorations spécifiques dans le fonctionnement de l'ONUSIDA au niveau national et adopte l'élargissement de la fonction de Conseiller de Programme dans les Pays (CPP) à celle de Coordonnateur de l'ONUSIDA dans le(s) Pays (COP).
2003	Le Secrétariat publie en juin un rapport intitulé « Directions for the Future: Unifying and Intensifying Country Support » qui identifie les engagements de

Année	Événements clés
	déploiement de ressources financières et humaines supplémentaires en vue de renforcer la capacité du système de l'ONU à appuyer les pays dans les domaines de la surveillance et de l'évaluation, de la mobilisation et du suivi des ressources, du conseil en matière de politiques et de services techniques ainsi que du développement de partenariats, en particulier auprès de la société civile et du secteur privé. Le rapport désigne également les pays où seront postés les COP.
2004	Le PNUD met en service le système ERP ATLAS en janvier.
2005	Le Secrétariat de l'ONUSIDA décentralise sa gestion et met en place des Equipes d'appui aux régions (EAR) dans toutes les régions, en remplacement des Equipes interpays existantes, afin d'offrir un appui administratif aux COP et aux Groupes thématiques de l'ONU sur le sida. Décentralisation des fonctions planification, mise en oeuvre et suivi du Programme depuis le siège vers les bureaux nationaux et régionaux. Etablissement de sept EAR pour remplacer et élargir le travail des Equipes interpays.
2006	Examen fonctionnel du Département d'Appui au Programme en octobre complété, mais recommandations non mises en oeuvre.
2007	Division de la fonction de Directeur exécutif adjoint en deux branches : (i) Gestion et Relations externes et (ii) Programme. La branche Programme a réuni les fonctions 'lignes organiques hiérarchiques' de l'appui technique et opérationnel aux actions de terrain (régionales et nationales) et les fonctions comptes rendus, recherche, surveillance et évaluation. La branche Gestion et Relations externes a réuni les fonctions 'effectifs' qui étayent l'ensemble du travail de l'ONUSIDA incluant la mobilisation, la communication ainsi que les relations de l'ONU et du Conseil avec les fonctions gestion budgétaire, administrative et financière, de même que les fonctions gestion des ressources humaines, de l'information et des technologies.
2008	Mise en service du système ERP GMS par l'OMS en juillet. Gel de l'augmentation de création de nouveaux postes au siège; la Haute Direction décide de plafonner les effectifs à 312 personnes. Révision en juillet du Protocole d'entente qui articule les dispositions de travail avec le PNUD.

2 Relations administratives avec le PNUD et l'OMS

Description des relations administratives avec l'OMS

2.1 L'origine de la relation avec l'OMS reflète le mode de mise en place de l'ONUSIDA, depuis sa création à partir d'un programme au sein de l'OMS, avec des activités et des effectifs transférés vers une nouvelle institution. La protection des droits acquis des anciens personnels de l'OMS était à l'époque une question importante. Sur le plan administratif, il était donc plus facile de continuer à administrer la paie et les avantages des personnels de l'ONUSIDA sous des systèmes existants plutôt que de considérer des alternatives. À l'heure actuelle, les services administratifs prestés par l'OMS, sujets à une série d'accords formels et moins formels dans divers domaines, incluent :

- a) Certains services à Genève relatifs à la mise en commun et au partage normal de services au sein des organismes de l'ONU sur un même lieu d'affectation; soit notamment des services liés à l'espace et la gestion d'immeubles, la sécurité et la santé.
- b) Un nombre important de services dans le domaine des ressources humaines provient de l'OMS, pour tout le personnel du siège du Secrétariat de l'ONUSIDA, le personnel professionnel international basé dans les régions et dans les pays, le personnel

- contractuel, certains personnels au niveau national¹ soumis aux Règles et réglementations du personnel de l'OMS, et dont les contrats sont administrés par le biais de l'OMS; ces services incluent la paie, certains aspects de l'administration de contrats, l'assurance santé, le recours aux appels et aux dispositions disciplinaires, ainsi que l'Ombudsman.
- c) Dans le domaine financier et administratif, les services prestés par l'OMS incluent la trésorerie et la gestion des risques, l'archivage des contributions, la comptabilité, l'examen des réclamations, les paiements, la conclusion de contrats et les achats, la gestion de bâtiments, la sécurité, les télécommunications, le courrier et autres services relatifs à l'administration générale. L'OMS assure également des services d'audit interne et de surveillance, en plus de coordonner des audits externes pour le Secrétariat. Les services juridiques sont en partie fournis par l'OMS et l'assurance du traitement équitable est assurée par le comité de contrôle des marchés de l'OMS.
 - d) Les services informatiques du nouveau bâtiment abritant le Secrétariat de l'ONUSIDA/l'OMS à Genève se résument désormais à des services réseau. L'ONUSIDA et l'OMS partagent un centre de données dans ce même bâtiment.
 - e) Les services qui se chevauchent entre l'administration et l'informatique incluent les services de téléphonie ainsi qu'un contrat partagé pour les appareils multifonction imprimante/scanner/fax à Genève.

2.2 Le changement le plus important dans cette relation a été la mise en service d'un ERP² (système de gestion intégrale) par l'OMS le 1^{er} juillet 2008. Cet événement a modifié le mode de prestation de certains des services susmentionnés, bien que les bureaux nationaux du Secrétariat n'avaient toujours pas accès au système ERP fin 2008, ce qui avait pour conséquence d'augmenter leurs frais de transaction puisque le traitement de leurs données dépend toujours du personnel de Genève.

Description de la relation administrative avec le PNUD

2.3 Dans le cas du PNUD, le Secrétariat avait besoin d'un dispositif national pour traiter les contrats du personnel, gérer leurs salaires, leurs avantages et les finances. Vu la présence limitée de l'OMS au niveau national, il s'était avéré impossible d'utiliser ses systèmes. Il était donc logique d'utiliser la capacité existante des bureaux nationaux du PNUD plutôt que de créer un nouvel appareil administratif. Il s'agit d'un commun accord au sein de l'ONU où le PNUD assure de tels services administratifs auprès de la plupart des plus petites agences. L'accord initial a été signé en 1996 et mis à jour en juin 2008, une période sans révision étonnamment longue selon les personnels du PNUD. Les services administratifs prestés par le PNUD incluent :

- a) Les services financiers auprès des bureaux nationaux : engagement et décaissement de fonds, archivage et comptabilité des dépenses au nom du Secrétariat; achats de biens et services, de même qu'une gamme de services de soutien administratif au bénéfice des bureaux et programmes du Secrétariat. Les bureaux nationaux du Secrétariat de l'ONUSIDA disposent d'une capacité financière et administrative limitée et ne gèrent pas de comptes bancaires.

¹ Les interviews auprès de personnels dans le cadre d'études nationales suggèrent qu'un nombre croissant de personnels basés dans les bureaux nationaux passe sous contrat de l'OMS car il est plus facile de promouvoir de tels personnels sous le système de l'OMS que sous celui du PNUD.

² Le sigle ERP signifie *Enterprise Resource Planning* et permet l'intégration des données et procédures d'une organisation dans un seul et même système. Les systèmes ERP possèdent habituellement plusieurs composantes, incluant matériels et logiciels, et, afin de réaliser l'intégration, la plupart des systèmes ERP utilisent une base de données unifiée pour le stockage des données relatives à de multiples fonctions, telles les ressources humaines et l'administration financière, sur l'ensemble de l'organisation.

- b) La conclusion de contrats et l'administration de personnels du Secrétariat recrutés localement : personnel administratif général, certains professionnels responsables nationaux de l'ONUSIDA et personnel international en mission de conseil [Accords de Services spéciaux (SSA)], sous contrat du PNUD et conformément aux règles, réglementations et politiques du PNUD, incluant toutes les procédures et tous les dispositifs administratifs associés : services de sécurité, activités d'apprentissage et de formation.
- c) L'accès au système ERP ATLAS utilisé par le PNUD et ses bureaux nationaux : ATLAS a été mis en service en janvier 2004 et était donc opérationnel sur la majeure partie de la période d'évaluation.

La prestation de services administratifs par l'OMS a-t-elle influencé l'efficacité opérationnelle du Secrétariat?

2.4 De manière générale, les personnes interviewées, tant de l'OMS que du Secrétariat, s'accordent pour dire que la relation fonctionne relativement bien et qu'un *modus operandi* productif est en place, ce qui a permis au Secrétariat de préserver son indépendance. Il existe toutefois une perception répandue chez le personnel du Secrétariat voulant que les règles et réglementations de l'OMS soient inflexibles,³ bien qu'elles soient peu différentes de celles en vigueur sur l'ensemble des organismes de l'ONU. Les interviews menées auprès des personnels hors-cadre de l'OMS suggèrent un scénario plus complexe où :

- Les règles et procédures de l'OMS se sont développées de manière organique sur une période prolongée, elles n'ont été ni rationalisées, ni pleinement documentées, et sont excessivement complexes.
- La mise en service du système ERP en 2008 a vite démontré que seul un cadre d'assistants administratifs au sein du Secrétariat et de l'OMS avait une compréhension détaillée des règles et procédures qui n'était donc pas répandue outre mesure.
- Jusqu'à tard dans la période d'évaluation, ni l'OMS, ni le Secrétariat n'offrait d'orientation écrite adéquate au personnel du Secrétariat quant au fonctionnement des règles et procédures. Cet état de fait a été confirmé par une conclusion clé d'un examen fonctionnel effectué par le cabinet Accenture⁴ en 2006, à savoir que « *le degré de conscience du personnel et l'alignement par rapport aux procédures, politiques, etc. est insuffisant* ». Il se peut cependant que les responsables du Secrétariat ne voient pas la compréhension des règles et procédures comme une fonction importante étant donné qu'une large part du travail était déléguée.
- Conséquemment, les systèmes étaient perçus comme étant inflexibles par des responsables qui ne comprenaient pas comment les mettre en application de manière efficace, ce qui se traduisait par des frais de transactions plus élevés, en particulier lorsque les procédures devaient souvent être refaites en cas d'erreur avérée.

2.5 Le personnel hors-cadre du Secrétariat reconnaît l'insuffisance des fonds investis dans la formation des effectifs en matière d'application des règles et procédures. Vers la fin de la période d'évaluation, le Secrétariat a intensifié la formation, en partie en raison de la mise en service du système ERP de l'OMS, qui exige des responsables de comprendre les règles et procédures. Les

³ Dans le présent contexte, les systèmes de l'OMS doivent être comparés à ceux des autres organismes de l'ONU car, faisant partie de l'ONU, le Secrétariat n'a d'autre choix que de suivre les grandes politiques et approches administratives applicables à toutes les entités de l'ONU.

⁴ Accenture (2006) Functional Review of the Program Support Department. Rapport préparé pour le Secrétariat de l'ONUSIDA, 23 octobre 2006. Page 6.

interviews menées à Genève suggèrent que, tandis que les progrès sont visibles en matière de formation des personnels à l'utilisation des systèmes financiers conformément aux règles et procédures ainsi qu'en matière de fourniture d'orientation écrite, en revanche, les progrès ont été moindres dans le domaine des ressources humaines dû en partie au fait que les défis se sont avérés plus ardues que prévus et qu'un nombre important de postes au sein du Service RH étaient vacants dès le premier semestre 2009. Ces conclusions ont été confirmées par les points de vues exprimés au niveau national.

2.6 À court terme, la mise en service du système ERP de l'OMS à la mi-2008 a très certainement entraîné une dégradation importante de l'efficacité administrative, sachant que la situation est complexe et en voie d'amélioration. Les frustrations liées au mode opératoire du système ERP et le temps nécessaire à corriger les erreurs ont été des problèmes récurrents soulevés par les personnels du Secrétariat dans les pays visités (les personnels basés dans les pays n'ont toujours pas d'accès direct au système ERP) et au siège. Les problèmes relatifs au nouveau système ont également sérieusement affecté le recrutement de personnel à Genève et lourdement retardé le recrutement d'un nouveau COP et d'un nouveau Conseiller pour le Suivi et l'Evaluation du Programme dans au moins un des pays à l'étude.

2.7 Toutefois, dès début 2009, l'efficacité administrative dans le traitement de demandes financières aurait été meilleure que celle d'avant la mise en opération du système ERP, bien que les gains d'efficacité anticipés n'étaient pas encore pleinement atteints. Il est peu probable de voir des gains d'efficacité palpables dans l'administration des ressources humaines avant fin 2009. Le vrai test à savoir si le système ERP sera en mesure de générer les gains d'efficacité attendus se produira fin 2009 avec l'arrivée de données relatives au BPTI 2010-2011. Dans ce contexte, il est également important de noter que la mise en opération du système ERP ne semble pas avoir servi d'occasion de redessiner et de simplifier les processus d'affaires, qui échappaient pourtant au contrôle du Secrétariat, ce qui constitue une opportunité ratée de la part des responsables de l'OMS.

Encadré 1 : Expérience de la mise en service du système ERP de l'OMS

Les apprentissages synthétisés ci-dessous sont issus du rapport de l'OMS (2008) Réformes gestionnaires : examen des progrès. Rapport du Secrétariat soumis au Comité du Programme, du Budget et de l'Administration du Conseil exécutif. EBPBAC9/2. 11 décembre 2008

4. Les premiers mois se sont avérés difficiles. Il a fallu résorber le retard dans les transactions, accumulé notamment en raison de la « période de gel » qui a précédé la mise en service du Système. En outre, malgré des efforts importants pour vérifier les données initiales à saisir, il a fallu poursuivre ce travail afin de corriger certaines données. De nombreux bogues relatifs au traitement des transactions ont été décelés une fois le Système mis en service. Ces problèmes ont par exemple eu pour effet de retarder le paiement de fournisseurs et, dans certains cas, de personnels temporaires ou d'autres personnels dont le statut sur l'état des traitements a changé. Au moment de la rédaction du présent rapport, des problèmes subsistaient et d'importants efforts étaient faits pour les résoudre. Une mise à jour sera présentée verbalement au Comité.

5. Parallèlement à la mise en oeuvre du Système mondial de gestion, le Centre mondial de services de Malaisie est devenu opérationnel. Le Centre est chargé de traiter des transactions administratives dans les domaines de ressources suivants : ressources humaines, état des traitements, achats et comptes créditeurs pour les bureaux qui ont mis en service le Système. Certains de ces services sont déjà assurés par le Centre mondial de services à tous les bureaux de l'OMS au niveau mondial.

6. Avant la mise en service du Système mondial de gestion, une formation intensive a été organisée à l'intention de tous les membres du personnel du Centre mondial de services, et le personnel du Centre a également participé à des tests du Système mondial de gestion. Ce fut un processus d'apprentissage difficile et, en outre, une fois le Centre opérationnel, le personnel a été confronté à une accumulation de dossiers hérités de l'ancien système et de problèmes liés au Système (exigeant que l'on revienne à un traitement manuel), ce qui a ralenti le traitement des nouvelles transactions. Des retards étaient encore enregistrés au moment de la rédaction du présent rapport.

La prestation de services administratifs par le PNUD a-t-elle influencé l'efficacité opérationnelle du Secrétariat?

2.8 Le protocole d'entente initial entre le PNUD et le Secrétariat de l'ONUSIDA a été signé en 1996 et actualisé seulement en juin 2008. Le protocole d'entente initial était donc en vigueur sur la majeure partie de la période d'évaluation. Durant cette période, sur la base de ce que l'on peut qualifier de bonnes pratiques, il n'y a pas eu d'accord de niveau de service entre le PNUD et le Secrétariat détaillant les standards en matière de service que le PNUD devrait assurer en échange des frais d'exploitation. Il n'y avait pas non plus de tel accord entre l'OMS et le Secrétariat, mais il en existe un entre le Secrétariat et le Centre mondial de services commerciaux basé à Kuala Lumpur qui gère le système ERP de l'OMS.

2.9 Dans le cadre du Protocole d'entente initial, des problèmes relatifs à la prestation de soutien administratif par le PNUD ont été identifiés dans trois domaines :

- Manque de clarté sur les rôles et responsabilités du Secrétariat et du PNUD en matière de gestion des services, en particulier lorsqu'il s'agit de spécifier clairement :
 - Le rôle des responsables du Secrétariat dans la gestion des personnels recrutés localement et d'autres ressources.
 - Statut des personnels du Secrétariat de l'ONUSIDA recrutés localement et autres personnels recrutés localement : quelles politiques s'appliquent à eux et quel devrait être le rôle précis du COP dans les prises de décisions concernant le recrutement de tels personnels?
 - Ces personnels, bien que sous contrat du PNUD, dépendent du Secrétariat. Plusieurs membres du personnel ont éprouvé une confusion quant à leur statut contractuel et leur identité et se demandaient s'ils étaient employés par le PNUD, le Secrétariat de l'ONUSIDA, ou s'ils formaient une catégorie hybride. Ceci n'a pas contribué au bien être et à l'esprit d'équipe dans nombre de bureaux nationaux du Secrétariat de l'ONUSIDA.
 - Rôle précis des responsables du Secrétariat dans la prise de décisions concernant les questions d'ordre administratif et financier.
 - Que le Secrétariat de l'ONUSIDA conserve l'autorité de définir quels fonds sont déployés, quand et comment.

Ces problèmes ont été abordés dans le nouveau protocole d'entente, qui formalise et explicite les rôles et responsabilités des personnels au sein de PNUD et du Secrétariat. Les personnels du siège du Secrétariat signalent une baisse des réclamations liées aux problèmes susmentionnés depuis la mise en oeuvre du nouveau protocole d'entente.

- Comment accommoder la diversité des services de soutien nécessaires à chaque bureau national du Secrétariat. Le protocole d'entente de 1996 n'était pas très précis au sujet des services à prester incombant au PNUD et ces services ont évolué au cours des 11

dernières années. Ce problème a été abordé par le biais d'un usage accru de protocoles d'entente nationaux couvrant le paiement/la gestion de ces services supplémentaires.

- Contrôle qualité des données financières saisies dans ATLAS (système ERP du PNUD). Depuis la mise en service d'ATLAS en janvier 2004, le personnel du Secrétariat préparait les données au moyen de son propre système papier, mais le personnel du PNUD était responsable de la saisie dans ATLAS. Ceci a engendré des tensions lorsque venait le temps d'attribuer la responsabilité d'une erreur de données dans le système, car la correction de telles erreurs est longue, peut retarder les actions et ajoute des frais financiers. Le Secrétariat affirme qu'il paiera afin que son personnel ait pleinement accès à ATLAS à l'avenir, mais n'a pas encore conclu d'accord avec le PNUD.

2.10 Des preuves émanant des 12 pays visités confirment que la mise en oeuvre du protocole d'entente révisé a aidé à clarifier les rôles entre la direction du Secrétariat et celle du PNUD dans la plupart des cas. Dans deux pays néanmoins, le protocole doit toujours être mis en oeuvre et les problèmes persistent. Les bureaux nationaux du Secrétariat de l'ONUSIDA ont rapporté de manière cohérente que le problème majeur restant est l'absence d'accès direct à ATLAS. Deux bureaux nationaux disent avoir nommé, depuis 2006, des responsables de l'exploitation ayant accès direct à ATLAS et que l'efficacité administrative s'en est vue grandement améliorée. Un troisième pays rapporte que les problèmes ont été résolus du fait que les personnels du Secrétariat de l'ONUSIDA et du PNUD sont colocataires. Les Hauts responsables du Secrétariat devraient donc envisager le financement⁵ du plein accès à ATLAS pour tous les pays comme une question d'urgence.

3 Coûts relatifs à la multiplicité des systèmes administratifs

3.1 Le Secrétariat prévoit se défaire graduellement de son système papier d'évaluation de la performance dans un avenir proche. Les défis liés à l'utilisation du système ERP de l'OMS devraient être de nature temporaire. Une fois le système pleinement opérationnel, le principal argument en faveur du maintien d'accords avec à la fois l'OMS et le PNUD perdrait de sa pertinence étant donné que le système ERP de l'OMS permet d'assurer l'administration à distance, même pour les sites éloignés. À ce stade, il serait sensé de converger vers un système unique desservant l'ensemble de l'organisation. En effet, ceci répondrait aux principales réclamations émanant des personnels administratifs et des responsables dans les pays, soit la nécessité d'utiliser deux systèmes. Les principaux problèmes liés à la situation actuelle, mis en lumière lors des déplacements dans les pays et à travers les interviews au siège, incluaient :

- Les personnels sous contrat de l'OMS sont perçus comme ayant davantage de droits et privilèges que ceux sous contrat du PNUD. Ceci s'applique en particulier dans le domaine des personnels recrutés dans le cadre de programmes en qualité de personnel technique, étant donné que le Secrétariat a eu du mal à définir et appliquer une politique cohérente à cet effet, créant ainsi confusion et ressenti.
- Nombre de personnels a rencontré des difficultés lorsque engagé dans des activités exigeant l'utilisation des deux systèmes administratifs tout en assurant une transition en

⁵ Le PNUD paie des frais de licence à People Soft, la société propriétaire du logiciel de base du système ERP, sur la base du nombre d'utilisateurs du système ERP. Ainsi donc, l'octroi d'accès direct aux personnels du Secrétariat implique que les frais de licence incombant au PNUD augmenteraient. Le Secrétariat doit prendre à sa charge cette faible hausse de frais.

- douceur d'un système à l'autre. Exemples de difficultés rencontrées dans ce domaine :
- Traiter d'un cas de harcèlement ou de discrimination entre deux membres du personnel respectivement sous contrat de l'OMS et du PNUD. Dans de tels cas, l'enquête suit les deux ensembles de procédures administratives et soulève l'ambiguïté puisque aucun des deux systèmes n'est conçu pour accommoder un tel cas de figure.
 - Transfert de fonds depuis Genève pour financer des activités nationales pouvant générer des frais administratifs à la fois dans le système de l'OMS et dans celui du PNUD.
- Coûts relatifs à l'élaboration de supports de formation et d'orientation pour deux systèmes différents.
 - Manque de clarté quant au choix des procédures administratives à suivre sous quelles circonstances.
 - Risque de « double recouvrement des frais », voir Encadré 2 ci-dessous.

Box 2 : Double recouvrement des frais au sein de l'ONU⁶

Si le PNUD agit en qualité d'agent de gestion dans le cadre d'un programme conjoint auquel participe l'UNICEF moyennant des ressources non basiques, le Siège de l'UNICEF recouvrira alors les frais incrémentiels indirects en guise de contribution à son budget de soutien (règle générale 7 à 12 pourcent), et de son côté, le PNUD facturera des frais de recouvrement supplémentaires (de l'ordre de 5 à 7 pourcent). Toutefois, si les fonds de base de l'UNICEF étaient disponibles pour le programme conjoint, il n'y aurait pas de frais de recouvrement initiaux, et les seuls frais de recouvrement seraient ceux du PNUD, soit de l'ordre de 5 à 7 pourcent.

4 Transfert de ressources via le Fonds d'accélération programmatique (FAP)

4.1 Les ressources du FAP sont conçues pour être utilisées par les organismes de l'ONU en vue d'une contribution stratégique à l'intensification efficace et efficiente de la riposte nationale. Environ 16 millions USD de fonds interinstitutions du BPTI ont été alloués au FAP par biennale depuis 2002-2003 à ce jour, ce qui, avec l'inflation, dénote un fort déclin du niveau de financement par le FAP sur la période d'évaluation. À compter de la biennale 2004-2005⁷, les fonds du FAP ont été répartis entre la Partie A et la Partie B, avec une augmentation des fonds alloués à la Partie A passant de 50 pourcent en 2004-2005 à 60 pourcent les biennales subséquentes. Les pays dits prioritaires reçoivent leur financement des fonds alloués à la Partie A, sous réserve que leurs demandes répondent aux critères émis par le FAP. Cependant, le nombre de pays prioritaires est passé de 55 en 2004-2005 à 78 en 2008-2009 (il s'agit en effet de la plupart des pays où évoluent les équipes conjointes). Tous les pays peuvent postuler à l'obtention de financement à partir des fonds alloués à la Partie B.

4.2 Une note d'orientation, émise au début de chaque biennale, détaille les modes de gestion et d'administration du FAP de même que les critères d'utilisation des fonds du FAP. Les recommandations formulées dans le cadre de l'examen du FAP entre 2002 et 2005⁸ ont été mises

⁶ Exemples issus du rapport de l'UNDGO (2006) : Enhancing the Effectiveness and Efficiency of Joint Programmes - Lessons Learned from a United Nations Development Group Review. UNDGO, New York, mars 2006, page 18.

⁷ En 2004/05, il y avait aussi une petite Partie C qui n'a pas été retenue les biennales suivantes.

⁸ HLSP (2007) Programme Acceleration Funds Review and Impact Assessment 2002-2005 – Synthesis Report. Rapport préparé pour le Département d'Appui aux Régions et aux Pays, Secrétariat de l'ONUSIDA, janvier 2007.

en oeuvre.

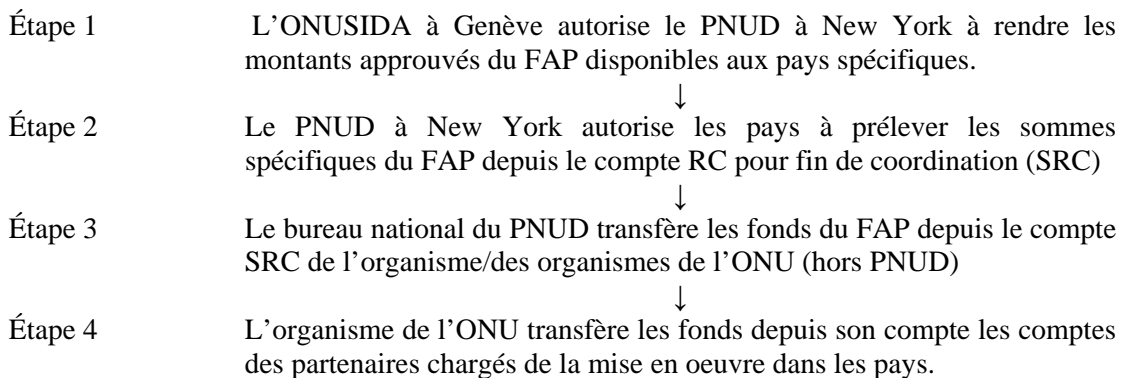
4.3 Sur les 12 pays à l'étude, quatre ont estimé que le processus du FAP était, règle générale, administré de manière efficace et sans gros problèmes. Cependant, certains pays ont signalé des problèmes identifiés en plusieurs endroits, incluant :

- Lenteur du transfert des fonds depuis Genève et leur décaissement au niveau du pays. Ceci a été souligné dans huit des 12 pays.
- Système trop bureaucratique et chronophage par rapport aux fonds disponibles. Ceci a été mis de l'avant par les Coparrainants dans sept des 12 pays. Conséquemment, certains Coparrainants, le plus souvent l'UNICEF, n'avaient pas recours aux fonds du FAP à moins de pouvoir sécuriser plus de 100 000 USD.
- Vitesse du processus d'approbation. Ceci a été pointé du doigt en tant que problème dans six des 12 pays.

Transfert rapide des fonds

4.4 Le transfert rapide des fonds depuis le centre a été une préoccupation tout au long de la période d'évaluation. Sur cette période, entre 80 et 95 pourcent des fonds du FAP ont été transférés via RC.⁹ Le transfert de fonds vers l'agent de mise en oeuvre par le biais de cette approche est un processus complexe, tel qu'illustré ci-dessous :

À chaque mois, le Secrétariat de l'ONUSIDA à Genève demande à l'OMS de transférer des fonds au siège du PNUD à New York pour couvrir les coûts des activités de l'ONUSIDA dans les pays, FAP inclus.



4.5 Le processus ci-dessus implique de devoir transférer les fonds via les différents systèmes administratifs de jusqu'à cinq organismes, soit le Secrétariat de l'ONUSIDA, l'OMS, le PNUD, un autre organisme de l'ONU dans le pays et l'organisme chargé de la mise en oeuvre dans le pays. Pour acheminer des fonds du FAP via SRC, le PNUD facturera 2 pourcent au siège [étape 2]. Les bureaux nationaux du PNUD peuvent facturer jusqu'à 3 pourcent de frais d'administration du fonds [étape 3]. L'organisme de l'ONU dans le pays facture en temps normal 7 pourcent en guise de recouvrement de frais [étape 4]. Ainsi donc les frais peuvent s'élever à 12 pourcent. On préfère transférer les fonds directement depuis l'ONUSIDA à Genève vers le siège de l'organisme de l'ONU désigné lorsque ça s'avère plus efficace, d'autant qu'il n'existe ni

⁹ Un mode alternatif consiste à transférer les fonds directement depuis l'ONUSIDA vers l'organisme de l'ONU concerné par le biais des systèmes de l'OMS.

avantages ni synergies à gérer le FAP via le SRC. Dans de tels cas, les organismes de l'ONU facturent jusqu'à 13 pourcent en recouvrement de frais.

4.6 Au cours de la période d'évaluation, ce système de transfert de fonds n'a pas changé de manière substantielle, quoique le siège du PNUD informe désormais le Comité du FAP à Genève du moment où les fonds sont transférés au bureau du pays, qui à son tour en informe le COP. Ceci permet au COP et à d'autres intervenants d'assurer le suivi auprès du bureau national et donc d'éviter un blocage lié au défaut d'information de réception des fonds de la part des bureaux nationaux du PNUD vers les COP et les équipes conjointes. Il n'y a pas de données disponibles sur le délai de transfert moyen entre les biennales 2002-2003 et 2004-2005, mais en 2006-2007 et jusqu'à ce jour, le délai moyen s'élevait à quatre semaines. Le tableau de bord du FAP de 2008 signale que la lenteur des transferts et des décaissements de fonds au niveau national demeure un problème, mais le reste du processus administratif fonctionne de manière efficace.

Vitesse du processus d'approbation

4.7 Des modifications importantes dans le processus d'approbation sont survenues lors de la biennale 2002-2003 bien qu'elles n'aient pas toujours été motivées par le besoin d'améliorer l'efficacité des processus administratifs, tel qu'illustré dans le Tableau 2 ci-dessous :

Tableau 2 : Modifications dans la gestion et l'administration du FAP

Biennale	
2004-2005	Approbation des demandes effectuée par le Comité central du FAP avec seule représentation du Secrétariat de l'ONUSIDA et de l'OMS. Mise en service du système ATLAS par le PNUD ce qui influe sur le processus de transfert de fonds vers les pays. Division des allocations du FAP entre Parties A, B et C.
2006-2007	Plus grandes responsabilités données aux EAR dans le processus d'examen et d'approbation des demandes. Mise en place des Comités EAR-FAP, composés de cinq personnes avec représentation du Secrétariat et des Organismes coparrainants. Mise en oeuvre de la règle voulant que le financement dans le cadre de cette biennale soit sujet à un rapport sur le mode d'utilisation des fonds du FAP 2002-2003 PAF et d'un rapport par intérim sur l'utilisation des fonds de la biennale 2004-2005.
2008-2009	Délégation aux COP du processus d'approbation des fonds de la Partie A du FAP.

4.8 Les changements, qui se sont concentrés sur l'engagement des Coparrainants dans le processus d'approbation et sur la délégation de pouvoirs d'approbation, d'abord au niveau régional et ensuite national, peuvent être vus comme une réponse correcte au diagnostic présenté dans l'examen du FAP entre 2002 et 2005, qui précisait que :

« De nombreux problèmes liés à la mise en oeuvre du FAP proviennent des relations complexes que l'ONUSIDA entretient avec ses Coparrainants ainsi que de la forme et de la structure de l'ONUSIDA en tant que Secrétariat au niveau mondial et national. »

4.9 Le tableau de bord 2008 du FAP indique que la mise en place des comités régionaux du FAP a amélioré la qualité des demandes de financement, le respect des exigences administratives et a accentué l'engagement des Coparrainants dans les régions, augmentant ainsi le nombre de demandes acceptées du premier coup.

Faiblesse du suivi à tous les niveaux

4.10 Le retard dans les comptes rendus de résultats de la part des pays s'est avéré être un défi, parfois exacerbé par la lenteur de transmission des comptes rendus des instances régionales vers les instances mondiales. Qui plus est, le tableau de bord 2008 du FAP signale un engagement limité des Coparrainants en matière de suivi et d'appui à la mise en oeuvre par les partenaires nationaux. Plusieurs approches ont été adoptées en vue d'améliorer les comptes rendus et le suivi relatifs à la mise en oeuvre, dont :

- Adoption d'une règle lors de la biennale 2006-2007 à l'effet que le financement soit sujet à un rapport complet et acceptable sur l'utilisation du FAP 2002-2003 ainsi qu'un rapport intérimaire acceptable sur l'utilisation du FAP pour la biennale 2004-2005.
- Insistance accrue sur l'orientation relative aux exigences de comptes rendus pour les biennales suivantes.
- Elaboration d'une base de données et de matrices pour le suivi de la gestion du FAP.

5 Dotation de personnel et efficacité et efficience de la gestion des ressources humaines

Schémas de déploiement de personnels au sein du Secrétariat

5.1 À fin 2008, l'effectif du Secrétariat de l'ONUSIDA s'élevait à environ 1000 personnes bien que, à l'instar de la plupart des organismes, il soit difficile de connaître le nombre exact de personnels. Cette estimation se base sur le nombre de contrats de l'OMS existants (voir Tableau 3) et sur les registres nationaux de personnels sous contrats du PNUD administrés hors Copenhague (à fin 2008 ils étaient 250). Les déplacements dans les pays et les interviews menées à Genève révèlent qu'il existe un nombre inconnu de personnels supplémentaires qui effectuent des missions réelles mais qui ne s'inscrivent pas dans les systèmes de l'OMS ou du PNUD. Ces personnels, pour la plupart, sont soit sous accord spécial de prestation de services (SSA) auprès du PNUD¹⁰, soit des experts juniors (JPO) ou équivalent.

5.2 Tel qu'illustré au Tableau 3, le Secrétariat a vu à la fois une augmentation rapide des personnels sous contrat de l'OMS et une présence accrue de ces personnels au niveau régional et national. Cependant, le Directeur exécutif a gelé le nombre de postes au siège du Secrétariat à la fin 2008, étant donné qu'une augmentation continue aurait exigé la location d'espace de bureaux supplémentaire dans un autre bâtiment.

Tableau 3 : Effectifs du Secrétariat de l'ONUSIDA sous contrats de l'OMS, 2003-2008

	Genève	% d'augmentation par rapport à l'année précédente	EAR	% d'augmentation par rapport à l'année précédente	Pays	% d'augmentation par rapport à l'année précédente	Total	% d'augmentation par rapport à l'année précédente
Avr-03	249		45		87		381	
Nov-04	216	-13,2	48	6,6	212	143,7	476	24,9
Nov-05	293	35,6	90	87,5	195	-8,0	578	21,4

¹⁰ Un SSA est un accord de prestation de services et diffère d'un contrat d'embauche.

Nov-06	301	2,7	87	-3,3	246	26,1	634	9,7
Nov-07	311	3,3	95	9,2	246	0	652	2,8
Nov-08	334	7,4	120	26,3	261	6,1	715	9,7

Source : Secrétariat de l'ONUSIDA

5.3 Le Secrétariat a élaboré une stratégie d'expansion nationale, pour la période 2003-2005, intitulée « Directions for the Future: Unifying and Intensifying Country Support », ¹¹ et l'a soumise lors de la réunion du CCP de juin 2003. Cette stratégie défend l'augmentation rapide des postes au niveau national, la création de postes de COP et de partenariats en matière de suivi et d'évaluation, et a été adoptée par le CCP. Il n'existe toutefois aucune trace de comptes rendus du Secrétariat sur la réalisation d'actions identifiées dans la stratégie ou de suivi par le CCP de l'augmentation du nombre de postes. Un rapport articulatif l'argumentaire en faveur de l'expansion au niveau régional a été envoyé au CCP en guise de note d'information en 2005, mais n'a jamais fait l'objet de discussions ou de comptes rendus au sein du CCP.

5.4 L'évaluation de l'expansion des effectifs par rapport à ce que l'on pourrait appeler les bonnes pratiques en matière de RH¹² suggère essentiellement que l'expansion n'a pas été planifiée et gérée de manière transparente et méthodique et ce, sans aucune considération des implications à moyen et à long terme pour le Secrétariat, dont le financement se fait sur une base volontaire. Pour étayer cette conclusion, on note :

Un manque de planification et de stratégie opérationnelle

- Tandis que le rapport « Directions for the Future: Unifying and Intensifying Country Support » (2003) constituait un exemple de bonnes pratiques en matière de RH, à un niveau macro, il indiquait quels seraient les buts et objectifs de l'organisme au niveau national, incluait des objectifs à réaliser et était étoffé par l'élaboration de plans de déploiement pour les biennales 2004-2005, 2006-2007 et 2008-2009, le Secrétariat a été incapable de démontrer de quelle manière les plans ont été interprétés durant la mise en oeuvre, de quelle manière la mise en oeuvre a été suivie ou comment les ajustements nécessaires ont été faits.
- Rien n'indique que le Secrétariat ait élaboré une analyse comparable en vue de planifier son expansion au niveau régional. Il existe également des faits attestant que la décentralisation vers les régions n'a pas été bien planifiée en termes de considération des implications dans le domaine de la gestion et de l'administration.¹³
- Rien n'indique que le Secrétariat ait eu un processus de planification d'effectifs systématique et transparent, considérant le Secrétariat dans son ensemble ainsi que l'équilibre de la dotation de personnels entre le siège, les régions et les pays par rapport aux objectifs de l'ONUSIDA.
- Rien n'indique que l'augmentation du personnel ou sa composition se soit basée sur une analyse explicite en termes de rôles et objectifs du siège et, conséquemment, de besoins de personnels complémentaires.

¹¹ ONUSIDA (2003) Directions for the Future: Unifying and Intensifying Country Support. Rapport préparé par le Département d'Appui aux Régions et aux Pays (CRD), Secrétariat de l'ONUSIDA, juin 2003.

¹² Voir le rapport du cabinet Accenture (2006) Functional Review of the Program Support Department. Rapport préparé pour le Secrétariat de l'ONUSIDA, 23 octobre 2006.

¹³ Voir le rapport de Sow, A. (2007) Organizational and Functional Review: Assessment of Internal Control Systems. Rapport préparé pour l'EAR de l'ONUSIDA – Afrique orientale et australe, décembre 2007.

- Rien n'indique que le processus de planification du BPTI alimente la prise de décisions stratégiques en matière de personnels complémentaires du Secrétariat.
- L'augmentation du nombre de personnels a eu lieu dans un contexte où le processus de recrutement ne respectait pas ce que l'on pourrait en temps normal qualifier de normes de bonnes pratiques. En 2000, l'ONUSIDA a défini un ensemble de compétences de bases managériales et fonctionnelles qui a été actualisé en 2004 (les compétences de base sont la conscience multiculturelle, le travail d'équipe et la sensibilité au VIH) en vue de servir dans Centres d'Evaluation pour les personnels P4 et P5 (COP et S&E). Alors que les Centres d'Evaluation ont disparu en 2006, les compétences ont continué à servir dans la préparation de profils de postes, les offres d'emploi, les processus de sélection soumis à la concurrence et les programmes de formation du personnel. Ce processus n'a pas respecté les critères de bonnes pratiques pour deux raisons. Premièrement, le Secrétariat était conscient que l'ensemble de compétences défini était incomplet, mais, durant la période d'évaluation, ne l'a pas mis à jour afin de couvrir la totalité des compétences nécessaires. Deuxièmement, les responsables ne disposaient pas des habiletés nécessaires au développement de cadres de compétences clairs et la fonction RH n'a pas agi de manière proactive en vue de les aider à acquérir de telles habiletés. Qui plus est, les responsables n'ont pas été suffisamment formés en matière de gestion d'un processus de recrutement efficace axé sur des règles. Les carences du système de recrutement ont également été dupliquées dans le processus de promotion interne. Selon l'Enquête du Personnel de 2008, 71 pourcent des répondants affirment que leur travail permettait une utilisation adéquate de leurs compétences, mais seulement 7 pourcent étaient d'avis que l'ONUSIDA octroyait les bons rôles aux bonnes personnes.

Un manque de surveillance

- À aucun moment durant la période d'évaluation le CCP ne s'est engagé activement auprès du Secrétariat afin de clarifier et d'endosser les objectifs et implications à moyen terme relativement à la taille et la composition du personnel du Secrétariat.
- Rien n'indique que le Secrétariat ou le Directeur exécutif aient discuté de l'élargissement de la présence du Secrétariat, soit au niveau régional, soit national, au sein du COC, ou aient cherché à considérer l'existence d'options alternatives où certaines des nouvelles fonctions étaient prises en charge par les Organismes coparrainants. Le CCP ne s'est pas assuré que ces questions soient soulevées lors des réunions du CCP.

5.5 En termes de planification des ressources humaines et de performance des personnels, le changement de statut d'emploi des personnels à plus de cinq ans d'ancienneté soulève une question importante. En deçà de cinq ans, le non renouvellement de contrat pour cause de mauvaise performance est relativement direct. Au delà de cinq années de service, le non renouvellement de contrat devient un processus long et complexe, surtout si le motif de non renouvellement est la faible performance, ce qui exige le strict respect d'un processus complexe, si on ne veut pas qu'il soit contesté et invalidé. Le non renouvellement de contrat entraîne également le paiement d'une compensation conséquente. Vu l'expansion rapide du Secrétariat depuis 2004, un nombre important de personnels atteindra le seuil des cinq ans au cours des deux à trois prochaines années, ce qui a des implications quant à la faisabilité de changer le nombre de personnels ou leur composition.

6 Les processus administratifs et la culture managériale du Secrétariat sont-ils adéquats?

6.1 Un examen fonctionnel du Secrétariat réalisé par le cabinet de conseil en management Accenture¹⁴ à la fin 2006 concluait que :

« Au cours des dernières années, les ressources sous le contrôle du Secrétariat (fonds, personnes, technologies) ont pris de l'ampleur et ont évolué, mais la culture et les processus managériaux au sein du Secrétariat ne se sont pas adaptés aux nouveaux besoins. »

6.2 La présente évaluation n'a rien trouvé qui permette de contredire les conclusions de l'examen du cabinet Accenture. L'examen a émis un nombre important de recommandations, essentiellement liées à la mise des systèmes administratifs aux normes des bonnes pratiques et au changement de la fonction administrative, ce qui peut vraisemblablement être mis en oeuvre dans un délai de 18 mois. Les conclusions ont été acceptées par les Hauts Responsables du Secrétariat et des interviews auprès des personnels existants confirment que le diagnostic sur la qualité des systèmes était juste.

6.3 Par contre, les recommandations sur le renforcement des systèmes n'ont pas complètement été mises en oeuvre dans le délai envisagé. Dès début 2009, la planification des réponses aux nombreux défis est soit complétée, soit prévue, mais la mise en oeuvre a à peine commencé. Ceci reflète en partie le renouvellement de responsables supérieurs au sein du Secrétariat, la mise en service retardée du système ERP de l'OMS, doublée de problèmes de fonctionnement subséquents, et le fait que les responsables supérieurs ne disposent pas d'assez de temps pour élaborer et mettre en oeuvre les changements requis. En supposant que le travail en cours soit complété dans les délais, le Secrétariat disposerait d'un ensemble de systèmes administratifs robuste d'ici 2010.

6.4 La lente mise en oeuvre des recommandations concernant les systèmes de gestion démontre clairement que ces systèmes n'étaient pas considérés comme des outils de gestion par les responsables supérieurs au sein du Secrétariat sans quoi ils auraient été mis en oeuvre plus tôt. Il est trop tôt pour dire si la nouvelle équipe de direction (Directeur exécutif et Directeur exécutif adjoint) prioriseront la mise en oeuvre des changements en matière de systèmes de gestion ou s'ils utiliseront ces systèmes pour gérer le Secrétariat.

6.5 L'Etude du Personnel 2008 dépeint une image d'ensemble positive, mais soulève des questions quant à la culture managériale du Secrétariat. Les réponses les plus pertinentes incluent :

Tableau 4 : Réponses choisies à partir de l'Etude du Personnel du Secrétariat 2008

Question	Taux de réponses réparties selon :		
	Favorable	Neutre	Défavorable
Appréciation de l'ONUSIDA comme étant gérée de manière efficace et bien dirigée	7	67	27
Confiance envers les prises de décisions de l'équipe de responsables supérieurs (Directeurs exécutifs et adjoints et Directeurs régionaux)	21	64	14

¹⁴ Accenture (2006) Functional Review of the Program Support Department. Rapport préparé pour le Secrétariat de l'ONUSIDA, 23 octobre 2006. Page 6.

Confiance envers son propre Directeur régional (pour les EAR et les personnels basés dans les pays) ou envers le directeur de son service (pour les personnels de Genève et du Bureau de Liaison)	69	31	0
Au sein de l'ONUSIDA, les changements sont menés par des objectifs clairs	7	50	43
Les communications sont généralement bien menées lorsque des changements sont faits et le personnel sait donc ce qu'il se passe	12	29	59
Je comprends les résultats qu'on attend de moi dans le cadre de mon travail	100	0	0
Mon responsable hiérarchique : élaboration de buts et priorités clairs et spécifiques relativement à mon travail	75	25	0
Mon responsable hiérarchique : m'offre un retour clair et régulier	56	31	13
Mon responsable hiérarchique : se montre reconnaissant d'un travail bien fait	81	19	0

Source : Etude sur le personnel du Secrétariat 2008

6.6 L'interprétation de ces réponses n'est pas claire et nette quant à savoir jusqu'à quel point les responsables sont efficaces ou inefficaces, d'autant que plusieurs des questions ci-dessus ont reçu des réponses neutres.¹⁵

¹⁵ Cependant, la pratique suggère que les réponses neutres sont souvent un moyen discret d'inscrire une réponse négative, supposition qui a été vérifiée durant les interviews auprès des personnels du Secrétariat.