

Annexe 6 Réforme de l'ONU**Question d'évaluation**

La réforme de l'ONU, la Cellule mondiale de réflexion et la Déclaration de Paris sur l'efficacité des aides influencent toutes le contexte dans lequel l'ONUSIDA évolue. L'impact de ces changements sur la perception entourant l'ONUSIDA (par les pays, Coparrainants, donateurs et le personnel) et sur son fonctionnement en vue de remplir son mandat (en particulier dans les pays) doit faire l'objet d'une évaluation. Les implications et les choix futurs doivent être identifiés.

1 Introduction

1.1 L'ONUSIDA est une institution et non une organisation, ce qui implique certaines choses quant à la compréhension de son mode de fonctionnement attendu. De même, lorsque l'on observe les processus internes du Secrétariat et des dix Coparrainants, il faut comprendre les règles et conventions formelles et informelles qui dictent leurs liens réciproques et de quelle manière celles-ci sont mises en oeuvre. Ainsi donc, une question majeure concernant la réforme de l'ONU et les larges efforts visant à améliorer l'efficacité des aides est de savoir à quel point elle a modifié, ou modifiera, les règles et conventions formelles et informelles qui dictent les interactions entre les dix Coparrainants et le Secrétariat, ainsi que collectivement avec les parties prenantes externes, et de vérifier si ces changements ont eu des effets soit positifs soit négatifs sur l'efficacité de l'ONUSIDA.

2 Réforme de l'ONU**Initiatives clés relatives aux politiques**

2.1 Afin de comprendre de quelle manière la réforme de l'ONU pourrait avoir rehaussé les perceptions entourant l'ONUSIDA (par les pays, les Coparrainants, les donateurs et le personnel) et de quelle manière elle oeuvre pour remplir son mandat, il est d'abord nécessaire d'observer l'évolution de la réforme de l'ONU et qui en ont été les acteurs clés. Il sera alors possible de définir quels seraient les effets attendus de la réforme de l'ONU sur le travail de l'ONUSIDA en tant qu'institution.

2.2 Concrètement, cela signifie qu'il faut démarrer avec le rapport du Secrétaire général « Rénover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes » (A/51/950), présenté le 16 juillet à l'Assemblée Générale des Nations Unies, qui expose les mesures proposées en vue d'un processus de réforme complet au sein de l'ONU et détaille les principales justifications d'une réforme des activités opérationnelles de l'ONU sur la période d'évaluation. Ces réformes cherchaient à établir une nouvelle structure de leadership et de gestion, et à travers cette dernière, une culture menant à une plus grande unité en termes d'objectifs, de cohérence des efforts et de capacité des institutions de l'ONU à répondre à des buts internationaux incluant ceux exprimés dans la Déclaration du Millénaire. Les aboutissants clés du processus de réforme de 1997 incluent :

- La création par le Secrétaire général du Groupe des Nations Unies pour le Développement¹ en qualité de Comité Exécutif pour la coopération dans le développement afin de mener le processus de réforme dans le cadre des opérations de développement de l'ONU. Le rôle du GNUM, qui englobe les programmes, fonds et institutions de l'ONU engagés dans des activités liées au développement, consiste à aider à améliorer et à faciliter la formulation des politiques conjointes, la prise de décision et la coordination des programmes au sein de toutes les entités de l'ONU engagées dans des activités de développement. Le GNUM vise à affûter la contribution faite par chaque membre envers l'atteinte des objectifs globaux de l'ONU en vue d'afficher une plus grande efficacité de gestion. L'ensemble des dix Coparrainants et le Secrétariat participent au GNUM.
- Etablissement du Bureau du Groupe des Nations Unies pour le Développement (UNDGO)² pour remplir le double rôle de Secrétariat du GNUM et de son Comité Exécutif ainsi que d'offrir un appui au PNUD en tant que financeur et gestionnaire du système de Coordonnateur résident (CR). Le financement de base du système de CR est fourni par le PNUD. Les autres membres du Comité exécutif du GNUM contribuent en missionnant du personnel de haut niveau.
- Renforcement des opérations de l'ONU au niveau national et en particulier en améliorant la cohérence des politiques et des programmes via :
 - Plan-cadre des Nations Unies d'aide au développement (UNDAF).
 - Bilan commun de pays (CCA).
 - Actions pour améliorer l'harmonisation des procédures.
 - Renforcement du système de CR.
 - Rationalisation des processus et services administratifs.

2.3 La deuxième vague majeure de réformes du Secrétaire général « Un programme pour aller plus loin dans le changement » a été émis en septembre 2002 (A/57/387), détaillant des propositions sur les thèmes suivants :

- Alignement entre les activités de l'ONU (réunions, rapports, événements) et les priorités adoptées dans la Déclaration du Millénaire.
- Renforcement des Droits de l'Homme.
- Amélioration de l'information publique.
- Meilleurs services aux Etats Membres.
- Mieux travailler ensemble.

¹ Le GNUM a été établi en tant que mécanisme de coordination pour la mise en oeuvre du programme de réformes du Secrétaire général tel qu'adopté dans Résolution 52/12B avec ajout de l'UNESCO de la FAO en 2001, ainsi que de l'OIT et de l'ONUDI en 2002, le GNUM comprend désormais toutes les institutions avec mission résidente au niveau national. La Banque Mondiale s'y est joint en qualité d'observateur. Le GNUM compte actuellement les membres suivants : UNFPA, UNICEF, PAM, PNUD, HCDH, OMS, UNESCO, FAO, ONUDI, OIT, DAES, DPI, UNOPS, ONUSIDA, CNUCED, UN-HABITAT, UNIFEM, ONUDC, HCR, PNUE, OHRLS, FIDA, Commissions régionales. Statut observateur : Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés, UNFIP, OCHA, Porte-parole du Secrétaire général, Bureau de Direction du Secrétaire général adjoint et la Banque Mondiale.

² L'UNDGO a été rebaptisé Bureau de Coordination des Opérations de Développement (DOCO) en 2008 dans le cadre d'une réorganisation plus large au sein de l'ONU.

- Allocation de ressources en fonction des priorités.
- Mesures supplémentaires d'amélioration de la gestion des ressources humaines.

2.4 En outre, le Groupe de haut niveau sur la cohérence du système des Nations Unies du Secrétaire général dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de l'environnement a soumis à l'Assemblée générale en 2006 un rapport intitulé « Unis dans l'action » contenant des propositions de grande ampleur pour une structure de l'ONU unifiée et cohérente à l'échelle nationale. Il convient de noter que l'Assemblée générale n'a pas émis de résolution soutenant ces propositions 2006 contrairement à ce qui avait été le cas en 1997 et 2002, bien qu'un travail en lien avec Unis dans l'action se déroule en continu sous la forme de huit pays pilotes.

La réforme de l'ONU a-t-elle amélioré le travail de l'ONUSIDA à l'échelle mondiale?

2.5 La question clé est de savoir si la réforme de l'ONU a changé ou changera les règles et conventions formelles et informelles qui dictent les interactions entre les dix Coparrainants et le Secrétariat ainsi que collectivement avec les parties prenantes externes à l'échelle mondiale. La principale conclusion est que ça ne les a pas changées et que la modification de ces règles ne constitue pas un intérêt significatif dans le cadre des projets de réforme actuels.

2.6 La coordination efficace des activités opérationnelles de l'Onu pour le développement est une tâche complexe qui implique d'équilibrer des objectifs multiples souvent difficiles à concilier. Premièrement, de soutenir la nature volontaire sous gouvernance nationale du processus de cohérence des politiques. Deuxièmement, de respecter les mandats respectifs des fonds, programmes et institutions spécialisées. Et troisièmement, de promouvoir une coordination et une orientation intergouvernementale adéquate des priorités et objectifs de développement du système de l'ONU.

2.7 L'évaluation n'a révélé que peu de preuves indiquant que le GNUD s'est concentré sur la coordination du travail des institutions au niveau mondial ou sur la mise en place de mécanismes de niveau mondial permettant aux institutions d'avoir une programmation commune.

2.8 Dans ce contexte, les changements de règles, tant formelles qu'informelles, propres à l'ONUSIDA, dictant les relations entre les Coparrainants au niveau mondial, auraient exigé des changements relatifs au mode opératoire de l'ECOSOC et du Conseil des chefs de secrétariat (CCS) durant la période d'évaluation. Comme souligné à l'Annexe 8, Encadré 2, la relation entre l'ECOSOC et les agences spécialisées reflète l'approche adoptée dans la charte fondatrice de l'ONU, est sérieusement contrainte et n'a pas été réformée durant la période d'évaluation. L'évaluation n'a pas trouvé de preuves pouvant fondamentalement miner les conclusions du rapport de 2006 du Groupe de haut niveau du Secrétaire général³ sur le mode opératoire de ces deux conseils :

³ ONU (2006) Unis dans l'action. Rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence du système des Nations Unies du Secrétaire général dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement. Point 113 à l'ordre du jour (A/61/583) de la soixante et unième session de l'Assemblée générale. Nations Unies, New York. Novembre 2006.

58. Le Conseil ne s'acquitte que d'une petite partie du vaste mandat qui est le sien. Malgré de nombreuses tentatives faites pour renforcer son rôle, il continue d'être dépourvu d'efficacité et d'influence. Le contrôle qu'il exerce sur les fonds et les programmes demeure superficiel, pour devenir quasi inexistant s'agissant des organismes. Le Conseil devrait améliorer ses fonctions opérationnelles et de coordination à l'égard de l'ensemble du système.

63. Le Conseil des chefs de secrétariat, créé en 2000, a conduit à certaines améliorations dans la coordination interinstitutions. Le Comité de haut niveau sur les programmes et le Comité de haut niveau sur la gestion ont élaboré des approches plus cohérentes des thèmes intéressant l'ensemble du système et des approches coordonnées pour une réforme des pratiques de fonctionnement. Le Conseil des chefs de secrétariat a toutefois sous-exploité son potentiel et sous-utilisé son rôle décisionnaire. En devenant un organe efficace axé sur l'obtention de résultats, qui serait la contrepartie d'un Conseil économique et social au fonctionnement amélioré, le Conseil des chefs de secrétariat conférerait une plus grande cohérence à l'ensemble du système.

2.9 Tournés vers l'avenir, les Etats Membres, ont engagé d'importantes consultations informelles sur la cohérence du système lors des soixante et unième et soixante deuxième sessions de l'Assemblée générale (AG). Ceci a inclus une consultation informelle sur la gouvernance, le 17 avril 2008, mettant en lumière un consensus large voulant que le renforcement futur de la gouvernance des activités opérationnelles de l'ONU pour le développement implique de se baser sur les principes suivants :

- L'examen exhaustif des politiques relatives aux activités opérationnelles pour le développement se traduit par un cadre législatif dans lequel l'AG trace l'orientation des politiques systémiques clés pour la coopération dans le développement et les modalités nationales du système de l'ONU.
- Les changements structurels relatifs à la gouvernance doivent se concentrer sur le renforcement des organes intergouvernementaux existants, tel l'ECOSOC, et des comités gouvernants des entités de l'ONU.
- Tout changement dans les structures de gouvernance doit contribuer à une plus grande efficacité dans le rendu d'activités opérationnelles pour le développement par le système de l'ONU au niveau national.
- La supervision intergouvernementale doit promouvoir une efficacité développementale accrue au niveau national ainsi que le plein accès des pays du programme aux ressources de l'ONU, incluant celles des institutions spécialisées.

2.10 En ce qui concerne l'ONUSIDA et ses opérations, il existe peu de preuves que les Etats Membres envisagent une réforme fondamentale des institutions de l'ONU et de leur mode de coordination au niveau mondial, mais plutôt des améliorations incrémentielles dans la mise en oeuvre des systèmes et procédures existants.

La réforme de l'ONU a-t-elle amélioré le rôle des fonctions régionales dans la coordination inter institutions?

2.11 La réforme de la fonction régionale au sein de l'ONU, en termes de coordination, a été initiée en Afrique australe en 2003, en riposte à un triple problème : le sida, la sécurité alimentaire et la gouvernance. Ceci a mené à développer l'approche des Equipes du Directeur régional. (RDT). Cette approche avait été adoptée par le CCS en 2005 et six RDT ont vu le jour entre 2005 et 2006 couvrant les régions :

- Asie-Pacifique,
- Afrique orientale et australe,
- Afrique centrale et occidentale,
- Europe-CEI,
- Pays arabes,
- Amérique latine et Caraïbes.

2.12 Quant au fait que les RDT jouent un rôle de supervision renforcé de la coordination et tiennent les directions nationales des institutions garantes d'une meilleure coordination, il est important de noter que :

- Au départ, les RDT ne comprenaient que des directeurs régionaux des 4 institutions du Comité exécutif. La composition des membres des RDT s'est élargie pour inclure des directeurs régionaux des institutions spécialisées dans les régions Amérique latine et Caraïbes (2005), Afrique orientale et australe (2006) et Asie-Pacifique (2009).
- La pratique au sein des RDT a beaucoup varié et la plupart d'entre eux n'ont qu'un petit Secrétariat. Chaque RDT a nommé un Spécialiste de la Coordination régionale oeuvrant pour la présidence du RDT.
- Les présidences des RDT sont toujours les Directeurs régionaux concernés du PNUD et sont tous basés au siège du PNUD à New York, et non dans les régions.
- Les rôles des RDT n'ont été formalisés qu'en 2008⁴.
- Un système rendant les RDT garants envers la présidence du CCS quant à leur travail (incluant sur la coordination) n'a fait l'objet d'un accord qu'en août 2008, incluant accord sur un mode de gestion et de rendant compte pour le système du CR.
- Les RDT ont joué un rôle d'évaluation de la « qualité » de l'UNDAF, mais ce rôle était proportionnellement sous-développé durant la période d'évaluation et seulement renforcé en 2008, encore ici avec accord sur un mode de gestion et de rendant compte pour le système du CR.
- Le rôle du RDT en termes d'évaluation annuelle de la performance du CR en qualité de coordonnateur des Equipes de pays des Nations Unies (UNCT) a été introduit en 2008.

2.13 L'approche RDT n'a toutefois pas influencé de manière significative l'efficacité des mécanismes de coordination au niveau national durant la période d'évaluation, bien qu'elle pourrait le faire dans l'avenir. Si on regarde l'avenir, les rôles et responsabilités des RDT vont sans doute varier d'une région à l'autre quant à leur manière d'aborder la coordination du travail sur le VIH. En 2008 en Afrique orientale et australe, le RDT assurait le contrôle total de toutes les activités relatives au VIH. A l'inverse, le RDT de la région Asie-Pacifique a préféré construire sur la base d'un mécanisme de coordination existant dans le domaine du VIH, le Forum des Directeurs régionaux (FDR) sur le VIH. Cette approche reflète une préoccupation à savoir que le fait de subsumer le VIH dans l'oeuvre générale du RDT entraînera une perte de focalisation sur la question du VIH. Le cas échéant, les synergies entre le RDT et le FDR pourraient se concrétiser via la tenue de réunions consécutives du RDT et du FDR afin de permettre aux Directeurs régionaux de participer aux deux réunions.

⁴ Les rôles entendus depuis 2008 sont : (i) la fourniture d'appui technique cohérent aux CR et aux UNCT; (ii) l'assurance qualité des programmes de l'ONU/UNDAF; (iii) la gestion de la performance et (iv) la résolution de problèmes dans les pays sensibles, résolution de conflits, etc.

2.14 L'ensemble du processus de réforme a également mis en lumière le rôle de la fonction régionale relatif à l'assurance qualité des processus de planification commune par l'ONU au niveau national. Des preuves récoltées lors des déplacements dans les 12 pays ont démontré de manière cohérente que cela n'avait pas été le cas. L'évaluation n'a révélé aucune preuve par l'examen d'autres sources documentaires infirmant cette conclusion à l'échelle plus large des populations des pays concernés.

La réforme de l'ONU a-t-elle amélioré le travail de l'ONUSIDA au niveau national?

2.15 La réforme des modes d'interaction des institutions de l'ONU les unes envers les autres en vue d'une meilleure cohérence de l'appui de l'ONU au niveau national a constitué le principal chantier de réforme de l'ONU durant la période d'évaluation. Concernant la réforme institutionnelle, les approches clés du processus de réforme ont été :

- L'introduction des processus de l'UNDAF et du CCA de 1998, visant à ce que les personnels de l'ONU planifient et priorisent ensemble,
- Le développement de supports d'orientation par l'UNDGO et la fourniture de formations par le UN System Staff College (Turin) depuis 1998,
- Le système de gestion et de redevabilité de l'ONU sur le développement et les CR incluant le « pare-feu » fonctionnel du système des CR mis en place en août 2008,
- Des efforts significatifs ont également été déployés au niveau politique par les hauts responsables des institutions afin de communiquer aux membres du personnel que l'harmonisation constitue une priorité, par le biais de déclarations à haut niveau, d'événements, et demandes de rapporter et de distribuer des supports documentaires.

2.16 Les progrès en ce sens ont été bridés de plusieurs manières. Un rapport de 2006 a révélé :

« ... l'épineux problème de la focalisation et de la priorisation demeure. Les institutions, sur un plan individuel, refusent d'admettre que leur programmation peut être moins prioritaire que celle d'une autre et d'accepter de céder certains domaines dans leur pays sur la base qu'une autre institution pourrait être plus à même de mener le travail à bien. Les conclusions de l'UNDAF sont souvent liées aux institutions individuelles. Les aboutissants demeurent encore trop larges et il existe un alignement stratégique minimum, c'est-à-dire jusqu'où l'ONU se positionne-t-elle par rapport aux autres donateurs, et où son rôle est-il le plus critique ou dans quels domaines peut-elle oeuvrer de manière plus efficace comparativement aux autres donateurs (par exemple, approche basée sur les droits).

Fixer des priorités est un problème : les aboutissants couvrent toujours toutes les bases et il subsiste une grande réticence à dire qu'une chose est venue avant l'autre ou que les activités d'une institution sont plus pressantes que celles d'une autre. La terminologie de l'UNDAF comporte un pléthore de termes : « mesures », « thèmes », « domaines d'action », « domaines de coopération », « thèmes transversaux » et « nouveaux programmes communs ».

Il n'y a pas de mise en commun des fonds. Ceci ne peut être résolu au niveau national car le système institutionnel n'encourage pas les équipes des agences à franchir le pas. Les agences ont tendance à se référer à leur mandat propre lorsque vient le temps de concevoir des actions, indépendamment de ce qui est stratégiquement le plus avisé pour le pays ou pur l'ONU dans son ensemble au niveau national. Les UNCT ont du mal à prendre des décisions difficiles concernant la priorisation et le séquençement des

*activités et, conséquemment, l'identification des avantages comparatifs de l'ONU a le plus souvent été un point faible de l'UNDAF. Les priorités n'ont pas été fixées et l'UNDAF reflétait encore le principe de « la routine habituelle ».*⁵

2.17 Il n'y a eu que peu d'investissement comparable vers un changement de règles, tant formelles qu'informelles, qui dictent les interactions entre les agences de l'ONU et leurs personnels au niveau national. Par exemple, l'exclusion des changements liés au recrutement et au rôle du CR, aux politiques de recrutement, à l'évaluation et à la promotion de la performance continuent à ne faire que peu ou pas d'état des efforts individuels de promotion de l'harmonisation entre les agences de l'ONU. Les recommandations du rapport de 2006 du Groupe de haut niveau du Secrétaire général⁶ auraient pu directement aborder les problématiques de règles/stimuli présents dans le système de l'ONU. Toutefois, ces recommandations n'ont pas été pleinement acceptées par les Etats Membres et les aspects adoptés n'ont commencé à être mis en oeuvre qu'à partir de fin 2008 après la période d'évaluation.

2.18 La réforme de l'ONU au niveau national a cependant assurément affecté le contexte dans lequel l'approche de l'ONUSIDA a été mise en oeuvre sur la période d'évaluation. Tel qu'indiqué dans le rapport Longhurst (2006) :⁷

« ... ils existe des preuves de plusieurs effets d'aspiration positifs de l'UNDAF. Premièrement, il y a eu un renforcement continu de l'identité collective de l'ONU et du travail d'équipe, attirant davantage d'institutions d'horizons plus lointains (c'est-à-dire celles d'ordinaire non résidentes). Le processus a généré beaucoup d'enthousiasme parmi le personnel technique juste en dessous du niveau managérial. Il s'agissait d'un commentaire universel émanant des UNCT. Certaines institutions ont décidé de travailler conjointement de manière plus étroite sur des questions externes à l'UNDAF. Ceci peut ouvrir des possibilités entre les institutions de l'ONU et les partenaires externes. Deuxièmement, bien que le travail de l'UNDAF et des UNCT ne soit pas sans défaut, comme stipulé ultérieurement dans la présente section, les SRP ayant donc également leurs défaillances, les compétences et l'identité collective développées dans le cadre des formulations de l'UNDAF devraient permettre à l'ONU d'avoir davantage d'impact sur tout processus futur de fixation de priorités (par exemple, l'Accession, le MCA, les OMD ainsi que le suivi des SRP) à condition d'avoir les bonnes conditions au bon moment. »

2.19 Tandis que plusieurs visites dans les pays ont révélé que la rhétorique entourant la réforme de l'ONU pointait vers une plus grande coopération et une plus grande coordination comme étant la voie à suivre, aucune des personnes interviewées dans les 12 pays n'a pu identifier de preuve indiquant que le processus de réforme élargi avait directement amélioré l'efficacité de l'approche adoptée par l'ONUSIDA au niveau national. Tel que détaillé dans le rapport principal sur l'état de la mise en oeuvre du concept de l'équipe commune, le processus de réforme n'a toujours pas affecté de manière significative les règles, tant formelles qu'informelles, qui guident les relations entre les institutions de l'ONU.

⁵ Longhurst, R. (2006) Revue du rôle et de la qualité du Plan cadre des Nations Unies d'aide au développement (UNDAF). Institut du développement outre-mer. Mai 2006 page 18

⁶ ONU (2006) Unis dans l'action. Rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence du système des Nations Unies du Secrétaire général dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement. Point 113 à l'ordre du jour (A/61/583) de la soixante et unième session de l'Assemblée générale. Nations Unies, New York. Novembre 2006.

⁷ Longhurst, R. (2006) *ibid*

Encadré 1 : Le Vietnam comme pilote – place à l'optimisme?

Le plan de gestion du programme commun (OPMP) constitue le document qui se rapproche le plus d'une vision commune du processus de réforme au sein de l'UNCT et des orientations à prendre. Bien qu'incomplète, la vision sous-jacente est celle d'une ONU « Unie dans l'action » plutôt que « Une seule ONU » tel que formulé dans la proposition initiale et la feuille de route.

La question de la « programmation commune » est un des gains clés émergent des pilotes, c'est à dire que les UNCT explorent réellement la manière par laquelle l'ONU peut répondre aux priorités nationales par le biais d'analyse, de réflexion, de priorisation et de budgétisation communes. L'OPMP suggère que le projet pilote du Vietnam affiche le potentiel de pousser l'expérience plus loin que la plupart des autres pilotes des Groupes de coordination du programme (PCG). Le Vietnam est l'un des trois pays pilotes qui s'organisent pour mettre en oeuvre une programmation conjointe sur l'ensemble du programme. En revanche, les programmes communs des autres pays pilotes sont constitués de programmes conjoints et des aspects importants de l'ensemble de ces programmes demeurent à l'extérieur du périmètre des programmes communs. L'avantage potentiel de l'approche vietnamienne est que le processus de réforme permet d'aborder l'ensemble du programme de manière plus systématique.

L'une des clés de la mise en place du programme commun est le nouveau processus harmonisé et rationalisé de planification et de revue qui a été établi par l'entremise de 11 PCG inter institutions responsables des résultats de l'ONU dans cinq régions de résultats. Les PCG sont façonnés sur la base d'expérience avec le Programme commun de l'ONUSIDA. Chaque PCG est responsable de développer des plans de travail annuels communs, de mener des revues annuelles communes et d'organiser des réunions avec les partenaires de mise en oeuvre en vue de définir des manières efficaces de travailler ensemble (telles des réunions à distance ou en présence), et éventuellement de co-loger sous le même toit. Les PCG introduisent le concept de double redevabilité, les membres des PCG sont garants à la fois auprès de leur propre institution et envers le PCG. Si les PCG remplissent leur mission, cela représenterait un changement radical des rôles et responsabilités au sein de l'UNCT et donc une réforme significative du mode opératoire de l'ONU, permettant ainsi :

- Une redevabilité envers le groupe et non seulement envers l'institution.
- Une pression des pairs entre les groupes situés à différents niveaux de performance.
- Le développement d'une approche de gestion axée sur les résultats à partir de la gestion des aboutissants.
- D'éviter le besoin d'avancer au rythme du plus lent, ce qui est implicite dans une approche inclusive plutôt que sur la priorisation puisque l'on peut s'attendre que les divers PCG se développent différemment et à différents rythmes.

Le Vietnam a élaboré un code de conduite pour l'ensemble des hauts responsables de l'UNCT et a aussi délimité le périmètre d'action et d'autorité du CR. C'est le seul pays à avoir élaboré un protocole d'entente qui définit de manière spécifique le rôle et les responsabilités du CR.

Une seule ONU a bénéficié d'expérience avec l'ONUSIDA et l'équipe commune : au cours des 18 derniers mois, les réformes ont permis une mobilisation plus cohérente de l'appui international. Les répondants ont eu des difficultés à identifier quels avaient été les avantages exacts. Trois des idées mises de l'avant étaient l'expérience d'une approche éprouvée face au VIH; le programme commun déjà en place et le rôle dédié du bureau national du Secrétariat de l'ONUSIDA pour le plaidoyer et la coordination.

3 Impact de la Déclaration de Paris sur l'ONUSIDA au niveau national

3.1 La question d'évaluation cherche à déterminer si la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris a affecté la perception entourant l'ONUSIDA (par les pays, les Coparrainants, les donateurs et le personnel) et de quelle manière elle oeuvre pour remplir son mandat et non pas à savoir si Paris a affecté la manière avec laquelle l'ONUSIDA a soutenu les processus dans les pays ni les domaines où la Déclaration de Paris a eu l'impact le plus visible sur la manière d'aborder le VIH, qui passe par la mise en oeuvre et l'efficacité des « Trois Uns » (lancés en 2004) :

- **Un** Cadre d'action reconnu sur le VIH/sida offrant les bases de coordination du travail de tous les partenaires
- **Une** autorité nationale de coordination du sida, avec un large mandat multisectoriel
- **Un** Système national de suivi et d'évaluation reconnu

3.2 « Un Cadre d'action reconnu sur le VIH/sida » concorde bien avec les principes de la Déclaration de Paris d'appropriation par les pays et d'alignement des stratégies, systèmes et procédures des pays. « Un Système de suivi et d'évaluation reconnu », pour sa part, s'accorde avec les principes de la Déclaration de Paris en termes de gestion des résultats et de redevabilité réciproque. « Une Autorité de coordination pour le sida » est en phase avec le besoin d'appropriation national mis en lumière par Paris, bien que Paris ne dise rien sur la question de la coordination multisectorielle.

3.3 En ce qui concerne les stimuli internes encourageant les agences et le personnel de l'ONU à adhérer à l'ordre du jour parisien, l'évaluation 2008 de la contribution de l'ONU à la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité des aides⁸ a révélé que :

« Lorsque l'on évalue les systèmes de stimuli en place, les conclusions sont décourageantes. Les personnes devant en principe être les premiers responsables de la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris, les Coordonnateurs résidents, jugent faibles les stimuli propres à cette entreprise. L'évaluation de la performance des Coordonnateurs résidents (qui inclut une évaluation de la part des institutions formant une partie de l'UNDG) aborde directement la question des responsabilités émanant de la Déclaration de Paris. Cependant, pour plusieurs autres membres du personnel de l'UNDG engagés dans la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris, cette dimension est abordée dans l'évaluation de leur performance seulement de manière indirecte, surtout par le biais de programmes de travail reconnus. Les stimuli à la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris, pour être efficaces, ne peuvent donc pas être claqués uniquement sur un système de stimuli conventionnel ciblant les acteurs directement concernés. L'approche face à la question des stimuli exige un élargissement en s'intéressant directement aux facteurs gênant une plus importante progression, notamment en ce qui a trait à l'harmonisation. »

⁸ H. Wyss, J.M. Eriksen., et N. Matshalaga (2008) Evaluation de la contribution de l'UNDG à la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité des aides (Phase 1). Rapport préparé pour la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris, 29 février 2008. Paragraphe 4

3.4 Cette conclusion fait écho à nombre d'autres conclusions révélées dans la présente évaluation sur l'état des stimuli pour une meilleure coopération et coordination entre les institutions de l'ONU au niveau national.

3.5 Sur la question d'évaluation principale et à savoir s'il existe des preuves que Paris a affecté l'environnement large, permettant ainsi aux institutions de l'ONU d'adopter plus facilement l'approche promue par l'ONUSIDA, les conclusions des 12 pays visités étaient que :

- Il n'existe que peu de preuves indiquant que la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris a affecté directement ou amélioré l'efficacité du travail de l'ONUSIDA au niveau national,
- Dans sept pays (Swaziland, Indonésie, Ukraine, Inde, Côte D'Ivoire, RDC et Iran) la Déclaration de Paris n'a pas fait l'objet d'une politique significative. Dans la plupart des cas, ceci reflète le fait qu'il s'agisse de pays à niveaux de revenus moyens avec un nombre relativement limité d'institutions donatrices ou que le pays se trouve en situation post-conflit et que l'engagement politique ne s'est pas encore traduit en différences opérationnelles,
- La coordination des donateurs et la Déclaration de Paris constituaient des problématiques politiques importantes dans deux pays à l'étude, le Vietnam et l'Ethiopie.
 - En Ethiopie, l'impact de la nouvelle approche de planification introduite par le gouvernement, qui se base sur les engagements de la Déclaration de Paris, a déjà affecté le mode opératoire de l'ONU. En termes d'acceptation du plan unique et des approches de suivi communes, les nouveaux systèmes, défendus par le Ministère des Finances, sont déjà en place et ont été employés pour la première fois en 2008. Toutefois, ces nouveaux systèmes, étant organisés de manière sectorielle, ont eu tendance à compliquer la tâche de l'équipe conjointe à ne faire qu'un avec le gouvernement face au VIH, étant donné que la participation de l'équipe conjointe aux nouveaux systèmes était organisée de manière institutionnelle;
 - Au Vietnam, l'impact de Paris s'est avéré jusqu'ici limité, mais l'introduction des Directives de Gestion du Programme Harmonisé, qui dictera les modes d'interactions des agences envers le gouvernement, pourrait grandement affecter le mode opératoire de l'ONU. Toutefois, la mise en oeuvre de la nouvelle approche ne prendra effet qu'en 2009 et il est trop tôt pour se prononcer sur l'impact réel de ces Directives.

3.6 Les réponses à l'enquête web générale, à savoir s'il existe des preuves probantes que la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris a amélioré l'efficacité de l'approche de l'équipe conjointe ou du groupe thématique de l'ONUSIDA au niveau national (Tableau 1), dépeint un portrait légèrement différent des autres conclusions. La catégorie de répondants la plus importante était « sans avis », ce qui dénote un très faible degré de conscience sur les implications de Paris. Hormis cette catégorie, l'opinion majoritaire estime que Paris a amélioré l'efficacité de l'approche de l'équipe conjointe.

Tableau 1 : Réponses de l'enquête web cherchant à vérifier l'existence de preuves que la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris a amélioré l'efficacité de l'approche de l'équipe conjointe

	Expression des réponses en pourcentage		
	Oui	Non	Sans avis
Total (n=623)	36	26	37

Personnel du Secrétariat (n=190)	48	25	27
Personnel des Coparrainants (n=90)	36	20	44
Autre personnel de l'ONU (n=66)	30	29	41
Personnel des gouvernements nationaux (n=33)	36	21	42
Société civile (n=181)	30	28	42
Personnel des donateurs bilatéraux (n=17)	29	24	47
Autres fonds, fondation ou programme international (n=20)	25	35	40
Institut de recherche/académique (n=26)	27	38	35

3.7 En ce qui concerne l'ONUSIDA, l'expérience de la tentative de mise en oeuvre de la Déclaration de Paris révèle clairement les défis qui se dressent lorsque l'on essaie de nourrir une plus grande coordination et une plus grande coopération entre les gouvernements et un panel d'organisations autonomes ayant chacune leurs propres règles et procédures. Le rapport de synthèse sur la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris⁹ a révélé que les stimuli à l'efficacité des aides ne faisaient pas l'unanimité et notamment :

Dans les pays partenaires :

- La plupart des gens doivent apparemment se reposer largement sur des motivations professionnelles ou personnelles intrinsèques ainsi que sur des avantages auxiliaires occasionnels liés à l'engagement dans des projets d'aide.
- Les intérêts institutionnels peuvent être dissuasifs, par exemple des liens avec des projets ou unités de mises en oeuvre de projets existants, la flexibilité de recours à des systèmes de donateurs internationaux avec avantages d'efficacité immédiats.
- Notamment dans les secteurs ou programmes où le rôle de l'aide est faible, la direction de la politique institutionnelle ou nationale peut être forte, mais la reconnaissance professionnelle ou les compensations tangibles pour ce type de travail sont inadéquates.
- Les unités de mise en oeuvre des projets sont considérées comme offrant davantage de stimuli ainsi qu'une mission et des responsabilités claires et importantes.

Dans les agences partenaires au développement :

- Les objectifs organisationnels et individuels de même que la reconnaissance professionnelle d'efficacité au travail sont inégaux. On dit d'eux qu'ils sont suffisamment intégrés uniquement pour un petit nombre d'institutions. La motivation personnelle ou professionnelle intrinsèque est un stimulus clé.
- Les pressions demeurent dans une majorité d'institutions dans le but de maintenir visibilité et attribution de leurs contributions individuelles. Une minorité a modifié ses attentes et/ou récolte le mérite de son leadership en matière de réforme des aides.
- Les pressions demeurent fortes dans presque toutes les institutions pour satisfaire leurs exigences fiduciaires et comptables individuelles, un facteur dissuasif quant à la gestion des risques de promotion d'une plus grande appropriation nationale (exemple : « tolérance zéro » face à la corruption).
- La moitié des institutions dénoncent la responsabilité de poursuivre des objectifs de programmes d'aides non liés au développement : politique étrangère, intérêts commerciaux et/ou institutionnels, priorité de plaidoirie, ce qui constitue une entrave au plein engagement.

⁹ Wood, B., D. Kabell, N. Muwanga et F. Sagasti (2008) Mise en Place de la Déclaration de Paris – Rapport de synthèse. Mai 2008.

- La pression sur les décaissements, le « déploiement maximal de l'argent » et pour « faire les choses rapidement » demeure apparemment forte dans presque toutes les institutions.
- La perception quasi universelle de difficulté inattendue face aux ajustements transitoires et l'augmentation peut-être continuelle des coûts de transaction pour les donateurs dans le cadre des nouvelles approches d'aides est désormais un facteur dissuasif à des mouvements futurs, surtout en l'absence de ressources supplémentaires pour s'y accrocher.
- Une trop forte dépendance à l'appui technique d'expatriés et de personnel secondé pour l'exécution et la constitution de capacité dans les programmes a été signalée et tend à miner l'appropriation.
- Un effet dissuasif existe là où il y a des réserves, parfois arbitraires, au sujet de la légitimité d'appropriation par un pays partenaire, surtout entre les institutions gouvernementales centrales et les parties prenantes.
- Une dernier facteur dissuasif à une mise en oeuvre réussie subsiste dans les dangers inhérents à une mise en oeuvre « mécanique », doctrinaire ou sous haute pression de la Déclaration de Paris, plutôt que de permettre aux pays de l'adapter à leurs priorités, par exemple en préférant l'harmonisation à l'alignement.

4 Des modèles institutionnels alternatifs de coopération et de cohérence existent au sein de l'ONU

4.1 L'introduction d'un rapport 2007¹⁰ présenté au CCP déclare que :

« Même le rapport « Unis dans l'action » du Secrétaire général sur la cohérence du système de l'ONU n'a pas fait mention de l'ONUSIDA dans le cadre de sa revue et de ses recommandations malgré la pertinence critique de l'expérience de l'ONUSIDA quant à l'objet du rapport.

Tandis que la configuration unique de l'ONUSIDA peut la placer dans une catégorie à part en qualité de « entité autre », les principes de l'ONUSIDA et son mode de fonctionnement, oeuvrant pour une cohérence sur l'ensemble du système, devraient devenir de plus en plus centraux, plutôt que périphériques, pour toutes les entités de l'ONU ».

4.2 L'évaluation n'a trouvé aucune preuve contredisant cette appréciation et la conclusion implicite veut que l'ONUSIDA soit vue comme un exemple plutôt que le principal modèle de réforme de l'ONU en vue d'améliorer sa coordination. Ceci devient clairement visible lors du travail continu s'intéressant à la manière de renforcer la cohérence et l'impact du travail l'ONU sur l'équité hommes-femmes. Les points clés du processus relatifs à la perception élargie entourant l'approche de l'ONUSIDA' incluent les éléments suivants :

- Le Secrétaire général adjoint a préparé trois rapports afin de faciliter les consultations informelles au sein de l'AG sur la réforme de la représentation hommes-femmes. Ces rapports n'ont pas été rédigés sur le postulat que l'ONUSIDA constitue le modèle par défaut de réforme institutionnelle de l'ONU.

¹⁰ ONUSIDA (2007) Réforme de l'ONU et de l'ONUSIDA. Rapport présenté à la 20^e réunion du Conseil de Coordination du Programme de l'ONUSIDA, Genève, Suisse, 25-27 juin 2007 ONUSIDA/CCP (20)/07.12. Paragraphes 4 et 5.

- Tandis que l'ONUSIDA est identifiée dans la documentation, l'expérience de l'ONUSIDA sur la manière de coordonner l'appui d'un grand nombre d'institutions ne fait l'objet d'aucune discussion.

4.3 Ceci ne signifie pas pour autant que l'ONU n'a rien fait d'autre pour aborder la problématique de la coordination et de la cohérence inter institutions au niveau mondial. Deux approches alternatives significatives : le Bureau de la coordination des Affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA) et le bureau du Système de coordination de la grippe des Nations Unies (UNSIC) sont décrits dans l'encadré 2.

Encadré 2 : Eléments de base au sujet de l'OCHA et de l'UNSIC

OCHA Dans le cadre du programme de réforme de 1998 du Secrétaire général, le Département des Affaires humanitaires (DAH) a été réorganisé pour devenir le Bureau de coordination des affaires humanitaires (OCHA). L'OCHA facilite le travail des agences opérationnelles qui livrent un appui humanitaire. C'est un département du Secrétariat de l'ONU qui opère à travers un réseau de bureaux dans les pays soutenant les Coordonnateurs humanitaires et les équipes dans les pays. Il maintient également des bureaux d'appui régionaux et les Conseillers régionaux en réponse aux catastrophes en Afrique, dans les Caraïbes, en Amérique latine, au Moyen Orient et en Asie Pacifique. Le Coordonnateur humanitaire de l'ONU (CH) est responsable d'assurer la cohérence du travail des secours sur le terrain. L'OCHA appuie le CH dans ses besoins d'évaluations, d'élaboration de plan d'urgence et de formulation de programmes humanitaires. L'OCHA fournit également des outils de réponse ainsi que des services de plaidoirie et d'information. Le responsable de l'OCHA, en qualité de Coordonnateur des secours d'urgence, préside le Comité permanent inter institutions (IASC), qui inclut tous les acteurs humanitaires majeurs, incluant le consortium composé de la Croix Rouge et de trois organismes non gouvernementaux (ONG). En développant des politiques, directives et normes communes, l'IASC assure une réponse inter institutions cohérente aux situations d'urgence complexes et aux catastrophes naturelles et environnementales. L'IASC assure également la prise de décision inter institutions en réponse aux situations d'urgence complexes. Ces réponses incluent l'évaluation des besoins, les appels conjoints, les dispositions de coordination sur le terrain et le développement de politiques humanitaires. L'OCHA préside aussi le Comité exécutif pour les affaires humanitaires (ECHA), qui élabore les positions communes de l'ONU face aux problématiques humanitaires.

UNSIC Le poste de Haut responsable du Système de coordination de la grippe des Nations Unies a été créé en septembre 2005 suite à une reconnaissance croissante de l'ampleur des conséquences potentielles d'une pandémie de grippe humaine, tant sur le plan de la santé mondiale que pour la continuité opérationnelle du système de l'ONU. La première initiative a été prise par le Secrétaire général adjoint et le Directeur de l'UNDG. Le tenant du poste rend maintenant compte au Secrétaire général adjoint et le travail du Coordonnateur est sujet à examen et soumis à la direction d'un Comité de pilotage inter institutions de haut niveau sur la grippe aviaire et humaine présidé par le Secrétaire général adjoint. Les membres du Comité incluent les hauts responsables des institutions de l'ONU, des fonds et des programmes, du Secrétariat de l'ONU, de l'Organisation Mondiale de la Santé Animale et de la Banque Mondiale. L'UNSIC est un mécanisme de coordination à durée déterminée, dont le présent mandat prend fin en août 2009, avec un effectif maximum de 33 personnes. Essentiellement, l'UNSIC agit en tant que Coordinateur, avec l'aide d'une équipe de soutien, pour administrer les déplacements, les finances et le travail relatifs à des produits spécifiques tel les rapports de progression, ainsi qu'un bureau à Bangkok et une équipe d'urgence pour la pandémie grippale qui seront placés sous l'autorité de l'OCHA au terme du mandat de l'UNSIC.

4.4 Une évaluation récente de l'approche de l'UNSCIC¹¹ a identifié un nombre de raisons expliquant la réussite de l'approche, dont :

- **Nature de la problématique** : la grippe aviaire/humaine a été reconnue problème multisectoriel mondial à caractère urgent. Certaines personnes interviewées ont noté que la dimension menace imminente aux nations occidentales a aussi contribué au caractère urgent de la problématique. Tandis que le niveau de menace d'une pandémie humaine est resté le même qu'en 2003, la perception de menace a pris de l'ampleur en 2005 en raison du virus H5N1 s'étendant au delà de l'Asie, d'une forte montée du nombre de cas humains avérés et de l'intérêt politique et médiatique qui s'en est suivi, combiné à un constat interne à savoir que le système de l'ONU n'était pas prêt à faire face à une pandémie. Les leçons de l'épidémie de SRAS de 2002-2003 ont également été tirées en termes de manque de préparation face à un tel événement et de coordination de la riposte lorsqu'il est apparu évident que les effets s'étendaient au delà du secteur de la santé.
- **Disponibilité des fonds** : Ce point est lié à l'urgence et à la perception de menace. Lorsque les institutions n'ont pas à se battre pour le financement, comme ce fut le cas pour la réponse au tsunami en Asie, le climat devient propice à un environnement plus collaboratif.
- **Rôle de leadership** : Le caractère de leader, quant à son énergie et sa « force catalyseuse » ainsi que l'autorité émanant du fort appui public et privé au Secrétaire général et au Secrétaire général adjoint ont été cruciaux, de même qu'un appui politique significatif provenant de donateurs clés.
- **Approche** : Définition de son rôle en fonction des intérêts des parties prenantes et adoption d'une approche structurée mais informelle à la coordination.
- **Environnement interne des aides** : De manière croissante, la coordination est valorisée comme une activité importante, et la coordination entre les divers groupes a été perçue comme nécessaire.

4.5 Qui plus est, l'évaluation a rapporté que :

« L'ONUSIDA a été citée par plusieurs personnes interviewées comme la comparaison la plus pertinente à l'UNSCIC et, de plusieurs façons, il s'agit du même type d'approche institutionnelle étendue. Le VIH/sida constitue une menace mondiale dont les implications dépassent le secteur de la santé et qui exige une riposte émanant de plusieurs institutions oeuvrant conjointement. La plupart des personnes interviewées estiment que, face à la grippe aviaire/humaine, le modèle de l'ONUSIDA, d'une structure plus complète avec un rôle normatif, une présence régionale et nationale plus grande et des relations plus formelles, n'aurait pas connu autant de réussite que l'approche plus légère adoptée par l'UNSCIC.

Certaines personnes interviewées estiment que l'expérience de l'ONUSIDA avait engendré chez les donateurs une certaine réticence à appuyer toute institution similaire qui, une fois constituée, prendrait des proportions importantes, deviendrait onéreuse et avancerait à son propre rythme rendant sa dissolution difficilement envisageable une fois sa mission initiale remplie. » Ibid page 30/31

¹¹ B. Willitts-King, A. Smith et L. Sims, (2008) Evaluation du système de coordination de la grippe des Nations Unies (UNSCIC). Rapport final. Soumis le 22 juillet 2008

4.6 L'évaluation conclut en préconisant qu'une approche du type de celle de l'UNSIC doit être prise en considération en situation de :

- Problématique à évolution rapide avec fort potentiel d'impact mondial
- Grand intérêt médiatique et politique
- Engagement multisectoriel et multi institutionnel
- Absence de mécanisme de coordination préexistant.