



ONUSIDA
PROGRAMME COMMUN DES NATIONS UNIES SUR LE VIH/SIDA

HCR
UNICEF
PAM
PNUD
UNFPA
ONUJDC
OIT
UNESCO
OMS
BANQUE MONDIALE

UNAIDS/PCB(22)/08.7
16 février 2008

**22ème Réunion du Conseil de Coordination du Programme
ONUSIDA
Chiang Mai, Thaïlande
23–25 April 2008**

Point 6 de l'ordre du jour provisoire :

Cycle du Budget-Plan de travail intégré de l'ONUSIDA

Documents complémentaires pour ce point : *aucun*

Suite à donner lors de cette réunion—Il est demandé au Conseil de Coordination du Programme de :

Se reporter au paragraphe précisé ci-dessous:

41. *confirmer le maintien d'un cycle budgétaire biennal (2 ans) et corroborer l'idée d'avoir un cadre de planification stratégique quadriennal (4 ans) pour le Budget-Plan de travail intégré (BPTI), et approuver le projet d'élaborer le prochain BPTI sur la base d'un examen et d'une extension du Cadre stratégique 2007–2010 jusqu'en 2011.*

Implications financières des décisions: *aucune implication financière directe, mais possibles économies en termes de temps et d'efforts investis dans l'élaboration du BPTI.*

I RAPPEL DES FAITS

1. Un Budget-Plan de travail intégré (BPTI) biennal constitue actuellement le principal instrument utilisé par l'ONUSIDA pour s'entendre et travailler sur les priorités de la riposte des Nations Unies au sida.
2. Le premier BPTI a été développé pour l'exercice 2000-2001. Il refondait en un tout plusieurs instruments de coordination et de planification séparés, notamment les plans de travail et les stratégies du Secrétariat, et, à l'époque, de six Organismes coparrainants ; et il regroupait les appels de fonds en un plan de travail intégré visant à coordonner, à harmoniser, et à canaliser les efforts de l'ONUSIDA autour d'objectifs communs. Le BPTI 2002-2003 reprenait le même principe, mais en clarifiant mieux les priorités et les rôles - en partie du fait des processus concomitants d'élaboration du Plan stratégique des Nations Unies pour 2001-2005, et des stratégies internes des différents Organismes coparrainants. Le BPTI 2002-2003 intégrait mieux l'ensemble des activités de chaque Organisme coparrainant et du Secrétariat, dans le domaine du sida.
3. Le BPTI, en tant qu'instrument majeur pour la planification et la budgétisation conjointes, la coordination, la reddition des comptes et la levée de fonds, a continué d'évoluer tout au long des exercices biennaux qui ont suivi (2004-2005, 2006-2007, et 2008-2009). Au fil du temps, le BPTI a fini par guider un partenariat de plus en plus grand, avec l'arrivée d'autres Organismes coparrainants au sein de l'ONUSIDA, introduisant de nouveaux volets et de nouvelles catégories budgétaires, s'articulant davantage autour de résultats à obtenir, et s'alignant sur les priorités mondiales ainsi que sur les buts du développement définis et arrêtés au niveau international, notamment ceux contenus dans la Déclaration des Nations Unies pour le Millénaire et dans la Déclaration d'engagement des Nations Unies sur le VIH et le sida. Le BPTI est devenu un instrument pour accélérer la mise en œuvre de programmes de travail harmonisés (Cellule mondiale de réflexion pour une meilleure coordination de la riposte au SIDA, et Répartition des Tâches de l'ONUSIDA).
4. A sa 18^{ème} réunion de juin 2006, le Conseil de Coordination du Programme (CCP) a demandé à l'ONUSIDA d'élaborer un cadre stratégique relatif à l'apport de son soutien aux pays durant la période 2007-2010, en vue d'assumer les engagements consignés dans la Déclaration d'Engagement sur le VIH et le sida. D'où la création du Cadre stratégique 2007-2010 relatif à l'appui de l'ONUSIDA aux initiatives des pays pour la concrétisation de l'accès universel - cadre qui a été approuvé par le CCP et qui étaye le BPTI établi pour 2008-2009.
5. Le PCB ayant demandé de mieux servir les objectifs de gestion axée sur les résultats, de reddition des comptes et d'analyse des liens entre investissements financiers et résultats programmatiques, un Cadre de suivi et d'évaluation de la performance a été introduit dans le BPTI pour 2008-2009 - approuvé par le CCP en décembre 2007. Le Cadre inclut l'élaboration et la validation d'indicateurs, l'inventaire de données de base et le consensus à cet égard, la définition de la source de données de suivi, la portée et la périodicité des rapports, la répartition des fonctions et responsabilités, et le consensus concernant les mécanismes de coordination.

6. Le BPTI a valeur d'exemple concret de réforme des Nations Unies. Il représente une plate-forme unique et en constante évolution pour la programmation et la budgétisation, rassemblant plusieurs entités des Nations Unies. Au titre de ce principe d'évolution constante, le CCP lors de sa 20^{ème} réunion en juin 2007 a demandé au Secrétariat de l'ONUSIDA de présenter à la 22^{ème} réunion du CCP les arguments en faveur d'un éventuel passage à un BPTI quadriennal, et les implications de ce changement.

II INTERET D'UN CADRE DE PLANIFICATION PLUS ETALE DANS LE TEMPS

7. Pour stopper et faire reculer le sida - l'un des Buts du Millénaire pour le Développement - , il faut inscrire la riposte dans la durée, avoir une vision à long terme, avec un engagement durable et un financement prévisible, de façon à disposer d'un maximum d'atouts pour riposter efficacement au sida. Ce long terme doit prendre appui sur des données analytiques de l'épidémie et de la riposte solidement étayées, sur des partenariats véritablement synergiques au sein de l'ONUSIDA et entre l'ONUSIDA et d'autres parties prenantes clés, et sur une gouvernance et une gestion de l'ONUSIDA adéquatement renforcées. Ce qui doit également porter vers l'avant les valeurs d'autodétermination et d'engagement chez l'ensemble des parties prenantes, en offrant un cadre d'action à l'échéance plus lointaine, et la possibilité de mieux analyser l'impact de la riposte.
8. Le projet de passage à un cadre de planification quadriennal, au lieu de biennal, peut être défendu en mettant en avant un certain nombre d'arguments développés sous les rubriques suivantes :
 - a. Planification de la riposte sur une durée plus longue
 - b. Engagements de fonds sur plusieurs années, afin de financer une planification à long terme
 - c. Baisse des coûts de transaction associés à la budgétisation et la planification pour 2 ans
 - d. Focalisation plus intense sur la mise en œuvre, et sur le suivi des résultats à l'échelon pays.
- a. Planification de la riposte sur une durée plus longue**
9. Avoir 4 années devant soi permettrait de davantage se focaliser sur les objectifs aux niveaux Résultats et Impact, et favoriserait une planification exhaustive servie par des échéances de mise en œuvre plus réalistes. La période de 2 ans du BPTI actuel est jugée trop courte pour mettre en œuvre l'ensemble complet des activités nécessaires à la réalisation d'objectifs ambitieux. Une planification sur une durée plus longue laisserait à des solutions intégrées complexes et/ou à des approches novatrices le temps nécessaire pour faire leurs preuves, donner des résultats. A noter que le cadre stratégique quadriennal 2007-2010 a donné une vision d'envergure et à plus long terme de la riposte à opposer au sida, et c'est cette vision qui sous-tend le BPTI 2008-2009.
10. Avec un cadre de planification à plus long terme, l'équilibre entre planification, mise en œuvre et évaluation des réalisations, serait mieux assuré. L'information sur les

réalisations, les insuffisances, les obstacles rencontrés et l'expérience acquise, donnerait des indications, et la possibilité de rectifier le tir en cours de route.

b. Des engagements de fonds sur plusieurs années, afin de financer une planification à long terme

11. Aligné sur un cadre de mise en œuvre et de mesure des résultats à plus longue échéance, un cycle de planification quadriennal indiquerait également au CCP, aux donateurs et aux collaborateurs partenaires de l'ONUSIDA, quelles sont les ressources nécessaires pour atteindre les résultats escomptés. Ce qui permettrait aux donateurs de prévoir en conséquence leur budget pour l'aide, et de le soumettre à un examen interne pour approbation, selon les modalités établies.
12. Le BPTI sur 2 ans sert de cadre stratégique et opérationnel au Secrétariat et aux Organismes coparrainants de l'ONUSIDA, et aussi de base pour les plans de travail de chaque organisation. Un cycle de planification quadriennal donnerait un cap pour une période plus longue, ce qui faciliterait l'intégration et la mise en œuvre des priorités stratégiques et des objectifs du Programme commun au sein des processus de planification et de budgétisation de chaque Organisme coparrainant.
13. Actuellement, 7 Organismes coparrainants (UNICEF, PAM, PNUD, FNUAP, ONUDC, UNESCO, et OMS) sur 10, ainsi que le Secrétariat, ont des cycles de planification quadriennaux, voire plus long. Cependant, tous les Organismes coparrainants et le Secrétariat ont des cycles budgétaires de 2 ans - à l'exception de la Banque mondiale, qui en a un de 1 an.
14. En ce qui concerne les donateurs, actuellement l'ONUSIDA a des accords pluriannuels de 4 ans, voire plus, avec les quatre principaux donateurs. Un cadre de planification sur 4 ans pourrait servir à inciter les donateurs à prendre des engagements sur plusieurs années, rendant leur financement plus prévisible.

c. Baisse des coûts de transaction associés à un cycle de planification et de budgétisation de 2 ans

15. Avant d'être officiellement approuvé par le CCP, le BPTI mobilise des employés de 10 organisations des Nations Unies, le Secrétariat et des membres du CCP, qui tous consacrent beaucoup de temps et d'efforts à son élaboration. La préparation du BPTI comprend les principales étapes suivantes, entre autres.
 - Les Coordonnateurs des Organismes coparrainants au niveau mondial ainsi que le Secrétariat définissent les principes, la portée, la structure du BPTI ainsi que les modalités de son élaboration.
 - Points focaux et groupes de travail élaborent les principaux secteurs de travail et définissent les résultats escomptés, les critères d'affectation des ressources et de suivi de la performance.
 - Régulièrement ont lieu des réunions et des téléconférences avec la participation des Organismes coparrainants et du Secrétariat, sur l'élaboration du BPTI.
 - Le cadre de suivi des résultats (indicateurs, cibles et lignes de base) ainsi que les méthodes d'évaluation de l'exécution du BPTI sont définis.
 - Une réunion des Organismes coparrainants et du Secrétariat a lieu pour examiner les actions collectives reflétées dans le BPTI et dans la ventilation des ressources.
 - Le Comité des Organismes coparrainants (COC) effectue un examen du BPTI.

- Des consultations et des séances d'information ont lieu avec des membres et des observateurs du CCP.
 - Le document est finalisé et soumis au CCP pour approbation.
16. Tout est fait pour réduire l'investissement de temps et d'efforts dans l'élaboration du BPTI. Il a fallu 9 mois pour établir le BPTI de 2008-2009 - soit moins que pour les précédents depuis celui de 2004-2005. Cependant, 9 mois sur un cycle budgétaire de 2 ans représentent encore un investissement de temps conséquent.
17. Alors, comme expliqué ci-dessus, le processus de planification tel qu'il est actuellement et auquel participent 10 Organismes coparrainants ainsi que le Secrétariat de l'ONUSIDA - et cela, uniquement au niveau du siège - prend beaucoup de temps, laissant moins de temps pour l'exécution et pour les examens. L'exécution du BPTI en cours intervient certes en parallèle, mais ce sont les efforts et l'énergie d'un nombre important de membres du personnel d'Organismes coparrainants clés et du Secrétariat que l'on mobilise pour l'élaboration du suivant, au détriment de l'exécution.
18. Il est donc pertinent d'envisager de passer à un cycle de planification à plus long terme qui permettrait d'investir moins de temps et d'efforts dans la planification, au profit de l'exécution et du suivi de la performance.
- d. Focalisation plus intense sur la mise en œuvre, et sur le suivi des résultats à l'échelon pays**
19. Allant dans le sens des efforts pour positionner le BPTI dans le cadre général de la riposte au sida, le Cadre actuel de suivi et d'évaluation des résultats relie le suivi des efforts de l'ONUSIDA à l'avancement de la riposte au sida.
20. En conséquence, à un niveau, les données de pays sont utilisées pour mesurer les progrès au regard des indicateurs de la Déclaration d'Engagement sur le VIH et le sida. A un autre niveau, en prévoyant le suivi des services d'orientation et d'appui offerts par l'ONUSIDA aux pays, le Cadre génère de l'information concernant les contributions spécifiques de l'ONUSIDA durant l'exercice biennal.
21. Un cadre de planification quadriennal intégrant un Cadre de Suivi et d'Evaluation des Résultats servirait mieux la gestion axée sur les résultats, renforçant l'obligation de rendre compte, dans l'ensemble de l'ONUSIDA, ainsi que le suivi des liens entre investissements et résultats. Ces liens permettraient de mieux positionner le suivi et l'évaluation des activités de l'ONUSIDA au sein des efforts mondiaux pour mesurer les retombées de l'engagement et de l'action aux niveaux national et mondial.
22. Actuellement, dans le BPTI pour 2 ans, les efforts de l'ONUSIDA se concentrent sur des retombées concrètes dont l'obtention appelle des échéances plus lointaines. Un cadre de planification davantage étalé dans le temps permettrait de suivre la performance par rapport à un calendrier mieux approprié pour mesurer les changements et les résultats à l'échelon pays, et laisserait plus de temps pour évaluer les produits concrets et les retombées d'après le Cadre ONUSIDA de suivi et d'évaluation, ainsi que la possibilité de faire rapport en heure et en temps au CCP, ainsi qu'il l'a demandé.

III IMPLICATIONS ET RISQUES ASSOCIES AU PASSAGE A UN CADRE DE PLANIFICATION ET DE BUDGETISATION PLUS ETALE DANS LE TEMPS

23. La question des implications et des risques associés au passage à un cadre de planification et de budgétisation plus étalé dans le temps peut être étudiée sous trois angles :

- a. planification et formulation du budget
- b. examen et supervision
- c. mobilisation des ressources.

a. Planification et formulation du budget

24. L'une des caractéristiques propres à l'épidémie de sida et à la riposte est qu'elles ont toutes les deux considérablement évolué ces dernières années. Il a été difficile de définir clairement, avec une échéance de 2 ans, les retombées concrètes auxquelles l'ONUSIDA a pour mission de contribuer ainsi que les produits dont l'ONUSIDA est comptable et responsable. Il peut s'avérer plus difficile encore de le faire pour 4 ans, car sur cette période encore plus longue, les changements au niveau de la dynamique de l'épidémie, des priorités programmatiques et/ou de la riposte seront forcément plus conséquents.

25. Si planifier une riposte à plus long terme présente des difficultés, le Cadre stratégique pour 2007-2010 a cependant donné la vision à plus longue échéance pour la riposte à l'épidémie et constitue la base du BPTI de 2008-2009. Il est donc proposé de revoir ce Cadre stratégique et de l'étendre à 2011 de sorte qu'il puisse guider l'élaboration du prochain BPTI.

26. Le passage à un cadre de planification quadriennal, au lieu de biennal, risque de poser des problèmes supplémentaires au niveau de l'estimation des ressources nécessaires au total pour le BPTI et pour chacun des Organismes coparrainants ainsi que pour le Secrétariat.

27. Il n'est donc pas recommandé d'adopter un cycle budgétaire de 4 ans, même si un cadre de planification quadriennal est adopté. Il est également important de créer un processus pour examiner les estimations des ressources nécessaires pour les deux dernières années d'un cadre de planification quadriennal, si un tel cadre est adopté (voir ci-dessous).

28. Les cycles de planification qu'utilisent actuellement les Organismes coparrainants et le Secrétariat sont indiqués à l'Annexe 1. Comme le montre le tableau, la période de chevauchement maximal entre organisations en ce qui concerne le cycle de planification est la période de 4 ans s'étendant de 2008 à 2011. En fait, il y a correspondance totale dans le cas de trois des Organismes coparrainants (PNUD, FNUAP et ONUDC) ; les cycles de planification de trois autres Organismes coparrainants (HCR, OIT, et Banque mondiale) entrent dans cette même période ; et le chevauchement est soit partiel, soit total, avec les autres Organismes coparrainants (UNICEF, PAM, UNESCO et OMS) et le Secrétariat sur un minimum de 2 ans.

29. Si l'on veut obtenir une concordance pour la période 2008-2009, il faut étendre jusqu'à 2011 le calendrier du Cadre stratégique actuel de l'ONUSIDA pour 2007-

2010, approuvé par le CCP. Il faudrait également ajuster les cycles de planification du HCR, de l'UNICEF, du PAM, de l'OIT et de la Banque mondiale de façon à ce qu'ils couvrent aussi 2011. L'UNESCO et l'OMS ont des cycles concordants de 6 ans pour la période 2008-2013.

30. Les Organismes coparrainants ont actuellement tous un cycle budgétaire de 2 ans qui concorde avec le BPTI 2008-2009, à l'exception de la Banque mondiale. On pourrait concevoir un cycle budgétaire de 4 ans pour le BPTI, qui regrouperait deux cycles budgétaires dans le cas de tous les Organismes coparrainants, sauf pour la Banque mondiale - dans ce cas, il s'agirait de regrouper 4 cycles. Cependant, il est difficile d'avoir une idée claire des implications pratiques de ce concept. Actuellement, les fonds sont alloués par le CCP aux Organismes coparrainants et au Secrétariat sur une base biennale, mais effectivement décaissés sur une base annuelle. La performance programmatique et l'exécution financière conditionnent les décaissements pour la seconde année, sachant toutefois qu'il est également tenu compte du montant des fonds réellement collectés ou anticipés, au moment du décaissement.

b. Examen et supervision

31. Le CCP a souligné l'importance du suivi de la performance et de l'évaluation de la mise en œuvre du BPTI afin d'apprécier les progrès faits pour s'approcher des objectifs fixés, l'exécution financière, les ressources disponibles et les besoins en la matière, avec des décaissements en fonction des résultats et une re-programmation, le cas échéant, pour répondre à l'évolution des paramètres de l'épidémie ainsi qu'aux enjeux prioritaires émergents.
32. Actuellement, les Organismes coparrainants bouclent les rapports de situation et financiers avec le Secrétariat en février/mars de chaque année. Pour chaque BPTI, il est fait rapport chaque année au CCP, selon le Cadre de Suivi et d'Evaluation des Résultats, sur la performance des Organismes coparrainants et du Secrétariat. A la demande du CCP, un bilan à mi-parcours sera introduit dans le BPTI 2008-2009 (il y a encore quelques détails à affiner dans la conception de ce bilan). Une base de données Internet a été élaborée pour faciliter le processus de rapport.
33. Il faudrait accorder une attention particulière au suivi des résultats si l'ONUSIDA devait passer à un cadre de planification quadriennal, au lieu de biennal, pour faire en sorte que les buts et les objectifs demeurent pertinents, que les ressources soient dirigées là où elles sont le plus nécessaires, et que les résultats et produits attendus soient bien au rendez-vous.¹
34. Il y aurait moyen de renforcer la supervision en créant un sous-comité permanent du CCP - sur la planification et sur le suivi des résultats - , qui donnerait à des membres du CCP l'occasion d'examiner les rapports annuels et les bilans à mi-parcours bien plus en profondeur que le CCP dans son entier n'est en mesure de le faire. Ce sous-comité permanent sur la planification et sur le suivi des résultats pourrait également

¹ A noter que, pour laisser une certaine souplesse budgétaire de façon à répondre aux nouveaux enjeux prioritaires ou aux besoins émergents, le CCP a autorisé le Directeur exécutif à re-programmer des fonds à hauteur de 10% au maximum, et, s'il y a lieu, à aller au-delà de ce pourcentage à l'issue de consultations avec le COC ainsi qu'avec le Président et le Vice-Président du CCP. En outre, le CCP a autorisé le Directeur exécutif, sous certaines conditions, à programmer jusqu'à 10% des fonds collectés en dépassement du montant du BPTI approuvé par le CCP. Le BPTI 2008-2009 prévoit également un fonds de réserve de US\$ 5 millions.

approuver les révisions qu'il serait jugé nécessaire d'apporter au BPTI en réaction à l'évolution des paramètres de l'épidémie sans avoir à attendre la prochaine réunion du CCP pour obtenir une approbation officielle.

35. Un cadre de planification quadriennal nécessiterait un renforcement des mécanismes et processus actuels d'examen et de supervision, et prévoirait a) un cadre de suivi et d'évaluation des résultats plus pointu ; b) des rapports de situation programmatique annuels et des rapports annuels sur l'exécution financière ; c) un bilan à mi-parcours ; et d) un travail régulier de supervision par le sous-comité permanent du CCP sur la planification et sur le suivi des résultats .

c. Mobilisation des ressources

36. Actuellement, l'ONUSIDA a des accords pluriannuels de quatre ans, voire plus, avec 4 donateurs représentant 33% du revenu de base de l'ONUSIDA. Cependant, 6 des 10 principaux donateurs engagent sur une base annuelle des fonds représentant 56% du revenu de base de l'ONUSIDA.
37. S'il est vrai qu'un cadre de planification quadriennal offrirait aux donateurs une perspective à plus long terme pour la planification de leurs contributions et pour la préparation de leurs estimations à l'intention des ministères, des comités parlementaires et des parlements, toutefois de nombreux pays donateurs suivent un processus en vertu duquel leurs budgets sont approuvés sur une base annuelle. En conséquence, passer à des accords pluriannuels n'est peut-être pas réalisable actuellement dans bien des cas, mais un cadre de planification quadriennal permettrait cependant de renforcer la planification nationale et, avec un tel cadre, il serait plus facile pour les donateurs d'envisager des accords de financement pluriannuels.
38. A noter que, selon certains Organismes coparrainants, le passage à un cycle budgétaire de 4 ans au lieu de 2, pourrait ralentir la motivation des Organismes coparrainants s'agissant de collecter des fonds pour assumer leur part de financement du BPTI.

IV AUTRES CONSIDERATIONS ET CONCLUSION

39. A sa 21^{ème} réunion en décembre 2007, le CCP a approuvé l'idée de procéder à une Deuxième Evaluation indépendante de l'ONUSIDA. Cette évaluation étudiera notamment l'évolution du rôle de l'ONUSIDA au sein d'un environnement changeant, ainsi que les questions de gouvernance incluant les structures de gouvernance et de reddition des comptes de l'ONUSIDA (PCB, COC, et BPTI), et les relations de travail avec les Organismes coparrainants ainsi qu'avec d'autres entités des Nations Unies sur un ensemble varié de questions. Le rapport d'évaluation final sera présenté à la 24^{ème} réunion du CCP en juin 2009, en même temps que la réaction de l'ONUSIDA à l'évaluation et aux recommandations, sur lesquelles le Conseil aura à se prononcer.
40. Il se pourrait que le rapport de la Deuxième Evaluation indépendante de l'ONUSIDA ait des implications majeures pour le travail de planification et de budgétisation de l'ONUSIDA, et cette éventualité doit être prise en compte lorsqu'il s'agira de se prononcer sur la durée convenant le mieux au cadre de planification et de budgétisation de l'ONUSIDA.

41. Compte tenu des questions et des arguments développés ci-dessus, il est recommandé de revoir le Cadre stratégique de l'ONUSIDA pour 2007-2010 et de l'étendre à 2011, ce qui permettrait d'avoir une vision d'envergure avec une échéance de 4 ans pour la riposte à opposer à l'épidémie ainsi qu'une base pour les prochains BPTI. **Il est proposé d'élaborer le BPTI 2010-2011 après avoir examiné le Cadre stratégique de l'ONUSIDA pour 2007-2010 et après avoir étendu ce cadre à 2011. Le cycle budgétaire de 2 ans serait maintenu.**
42. Il est proposé de prendre les décisions relatives aux autres changements pour le BPTI une fois que l'évaluation indépendante sera terminée, et que les recommandations sur la future gouvernance, la future structure et le futur cap de l'ONUSIDA auront été attentivement examinés.

