

Mécanisme **ONUSIDA** de répartition des tâches en matière d'appui technique

Synthèse et bien-fondé



Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA

ONUSIDA

HCR • UNICEF • PAM • PNUD • UNFPA • ONUDC
OIT • UNESCO • OMS • BANQUE MONDIALE

Mécanisme ONUSIDA de répartition des tâches en matière d'appui technique

Synthèse et bien-fondé

ONUSIDA (version française, avril 2006)

© Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA (ONUSIDA) 2006.

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

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'ONUSIDA aucune prise de

position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

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

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

ONUSIDA – 20 avenue Appia – 1211 Genève 27 – Suisse
Téléphone : (+41) 22 791 36 66 – Fax : (+41) 22 791 41 87
Courrier électronique : onusida@onusida.org –
Internet : <http://www.onusida.org>

Introduction et contexte

Des financements internationaux sans cesse majorés sont accordés aux programmes nationaux de lutte contre le SIDA dans le but de favoriser un élargissement et une intensification de leur action en matière de riposte à l'épidémie. Les capacités nationales de mise en œuvre des programmes de prévention et de traitement à grande échelle demeurent cependant faibles, ce qui nécessite la mise à disposition d'un appui technique¹ majeur par le système des Nations Unies, entre autres. Malheureusement, le volume d'appui technique fourni jusque-là demeure insuffisant, sa qualité est inégale, il est parfois fonction de l'offre et se révèle alors inapproprié, et faute d'harmonisation entre les prestataires, on assiste à une multiplication des méthodes de travail, usant chacune d'un système de gestion et de responsabilisation des intervenants distinct. Il en résulte non seulement un niveau d'appui inapproprié pour les partenaires nationaux mais également une absence totale de coordination des actions entreprises dont le coût est sujet à une forte inflation. Les actions engagées font double emploi dans certains domaines et on constate des lacunes dans d'autres. Un pays ayant par exemple besoin d'un appui technique en matière d'éducation à la prévention du VIH pour les jeunes est susceptible de solliciter quatre coparrainants dont la mission couvre ce domaine. Les autorités nationales sont souvent confrontées à une certaine confusion et les prestataires d'appui technique ne sont pas tenus pour responsables de la médiocrité des résultats.

Le manque de clarté du système de répartition des tâches développé par l'ONUSIDA en matière d'appui technique peut être attribué à un certain nombre de facteurs. Tout d'abord, face à un processus épidémique en rapide évolution, l'impérative nécessité d'assurer un appui technique concourt à un manque de coordination. Deuxièmement, le besoin et la demande d'un appui technique de l'ONUSIDA ont augmenté rapidement parallèlement à chaque phase successive de mise à disposition de subventions par le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme alors que cette mission elle-même n'a pas été expressément financée (ce que l'on appelle la « mission non financée »). Troisièmement, l'augmentation du nombre de coparrainants de l'ONUSIDA (et d'autres partenaires) fournissant un appui technique a rendu la question de la coordination encore plus complexe. Quatrièmement, chaque coparrainant mobilise des ressources dans un environnement de plus en plus concurrentiel, ce qui se traduit par un chevauchement significatif des missions. Bien que les soutiens individuels partent d'intentions louables, la réponse collective de l'ONUSIDA en matière d'appui technique est loin d'avoir été optimale.

Il résulte de tout cela une crise au niveau de la mise en œuvre – les ressources mises à disposition ne sont pas utilisées et le processus épidémique ne cesse de distancer celui de la riposte. L'intérêt manifesté par la communauté internationale à l'égard de cette crise s'amplifie néanmoins et les donateurs sont de plus en plus prompts à fournir des fonds supplémentaires au système des Nations Unies pour qu'il fournisse un appui technique plus dynamique et mieux coordonné. Les donateurs ont cependant clairement indiqué que l'octroi de financements accrus serait subordonné au renforcement des capacités du système des Nations Unies à planifier et à coordonner la mise à disposition d'un appui technique de qualité et à prendre davantage de responsabilités à ce niveau. Toutes les alliances couronnées de succès élaborent des mécanismes clairs de répartition des tâches afin d'améliorer la capacité et l'efficacité de leur riposte collective. L'ONUSIDA ne fera pas exception à cette règle.

Elaboration du mécanisme ONUSIDA de répartition des tâches : l'aube d'un jour nouveau

¹ Dans le présent document, les expressions « soutien technique » ou « appui technique » recouvrent l'assistance technique à court terme et l'aide au renforcement des capacités à plus long terme.

ONUSIDA

Dans son rapport du 14 juin, la Cellule mondiale de réflexion pour une meilleure coordination entre les organismes multilatéraux et les donateurs internationaux dans la riposte au SIDA a invité le Secrétariat de l'ONUSIDA à diriger, conjointement à ses coparrainants, un processus de clarification et d'évaluation du coût d'un mécanisme de répartition des tâches du système des Nations Unies en matière d'appui technique destiné à contribuer à la mise en œuvre de plans annuels prioritaires d'action contre le SIDA dans les pays².

Les coparrainants de l'ONUSIDA ont cautionné cette recommandation car elle offre l'opportunité de développer une approche profondément différente de répartition des tâches à un moment où ne pas y parvenir serait particulièrement préjudiciable. Conscients de la qualité élevée de l'appui technique proposé par l'ONUSIDA, ses partenaires nationaux n'en sont pas moins enclins à solliciter l'assistance d'un nombre croissant d'autres prestataires. Dans cet environnement compétitif, il est donc essentiel d'appliquer une répartition rationnelle des tâches entre le Secrétariat et les coparrainants de l'ONUSIDA pour inciter chacun à se spécialiser davantage et à se différencier plus clairement des autres. Après qu'en juin 2005, le Conseil de coordination du Programme a avalisé les recommandations de la Cellule mondiale de réflexion, les leaders exécutifs ont décidé que, compte tenu de l'impérative nécessité d'intervenir à ce niveau, les Coordonnateurs mondiaux des coparrainants et du Secrétariat sur le VIH/SIDA et les points focaux devaient engager ce processus de répartition des tâches, même en l'absence de directives officielles émises par leur organe directeur respectif.

L'approche proposée est en deux points particulièrement innovante. Premièrement, elle repose sur une analyse commune des obstacles rencontrés et des avantages comparatifs de chacun des organismes de l'ONUSIDA. Cela permet au Programme commun de proposer, pour la première fois, un plan d'appui technique spécifique, consolidé et intégré. Le plan appréhende toute difficulté susceptible d'entraver le processus d'appui en fonction des atouts comparatifs de chacun des coparrainants et d'une répartition rationnelle des tâches. Cela s'oppose totalement aux approches parcellaires, parallèles et parfois concurrentes du passé. Deuxièmement, il s'agit-là d'une approche innovante élaborée pour garantir la responsabilisation de chacun au niveau de la mise à disposition et de la gestion du soutien technique, et qui suppose de décider des organismes responsables pour chacun des domaines d'appui technique envisagé.

Cette nouvelle approche de répartition des tâches en matière d'appui technique complète un certain nombre d'autres initiatives en cours destinées à favoriser une répartition rationnelle du travail au sein de l'ONUSIDA au niveau mondial et à l'échelon des pays. Celles-ci incluent l'examen en cours du Comité des organismes coparrainants ainsi que le renforcement du Budget-plan de travail intégré.

Le plan d'appui technique consolidé des Nations Unies

Un groupe de travail interinstitutions a été réuni pour convenir d'une répartition des tâches. Le groupe a approuvé 17 grands domaines d'appui technique et recensé un « organisme pilote » et des « partenaires principaux » pour chacun de ces domaines. Chaque organisme de l'ONUSIDA est responsable d'au moins un domaine technique. Ces informations sont présentées dans une matrice de répartition des tâches en matière d'appui technique (voir le Tableau ci-après). Les 17 domaines d'appui technique sont répartis en fonction de trois grands titres thématiques :

² Rapport final disponible à l'adresse http://www.unaids.org/NetTools/Misc/DocInfo.aspx?LANG=en&href=http%3a%2f%2fgva-doc-owl%2fWEBcontent%2fDocuments%2fpub%2fPublications%2fIRC-pub06%2fJC1125-GlobalTaskTeamReport_en%26%2346%3bpdf

1. Planification stratégique, gouvernance et gestion financière ;
2. Développement des interventions ; et
3. Suivi et évaluation, informations stratégiques, partage des connaissances et responsabilisation.

Il a été demandé au Secrétariat et aux coparrainants de l'ONUSIDA d'utiliser ce cadre pour élaborer un Plan d'appui technique consolidé des Nations Unies contre le SIDA (2006-2007)³. Cela prendra le caractère d'un processus itératif engagé par l'Équipe mondiale d'appui à la mise en œuvre et à la résolution conjointe des problèmes (GIST).

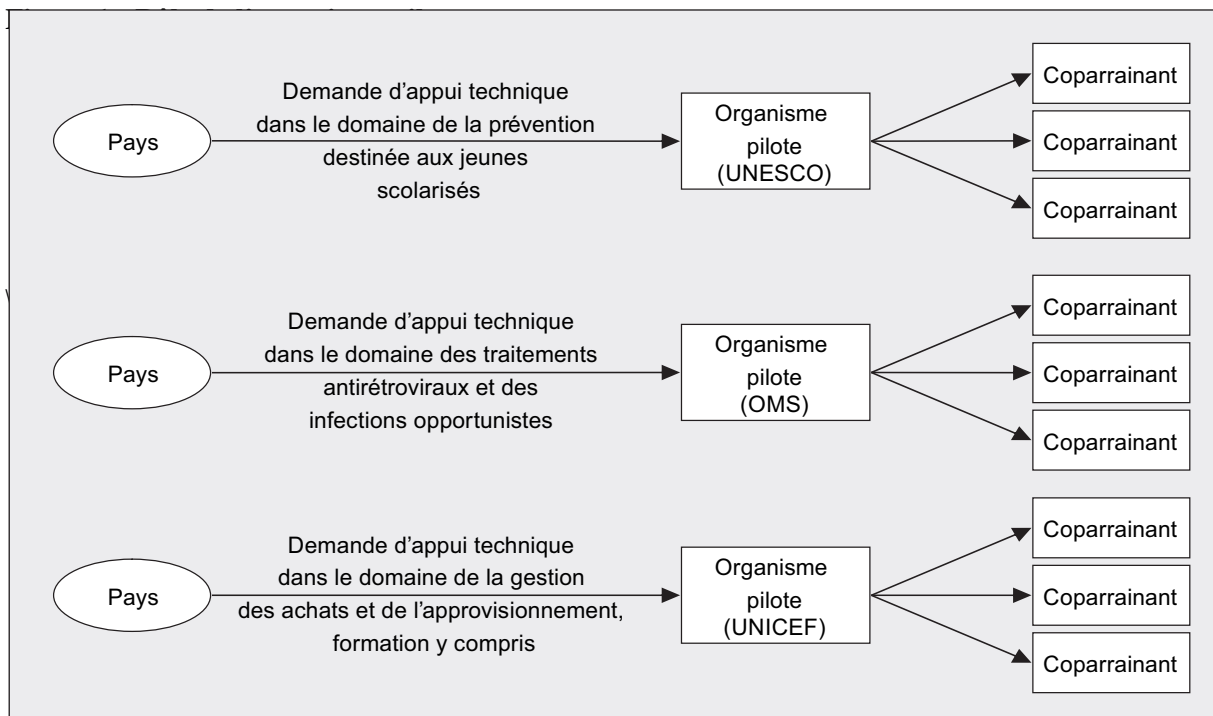
³ *UNAIDS Consolidated Technical Support Plan - Contributing To Unblocking Implementation Barriers At The Country Level: The Unfunded Mandate Of The UN System.*

Domaines d'appui technique	Organisme responsable	Partenaires principaux
1. PLANIFICATION STRATEGIQUE, GOUVERNANCE ET GESTION FINANCIERE		
VIH/SIDA, développement, gouvernance et rationalisation, y compris des instruments tels que les DSRP, et une législation habilitante, les droits de la personne et la sexospécificité	PNUD	OIT, Secrétariat de l'ONUSIDA, UNESCO, UNICEF, OMS, Banque mondiale, UNFPA, HCR
Appui aux plans stratégiques nationaux dont les priorités ont été définies et les coûts évalués, gestion financière, ressources humaines, renforcement des capacités et amélioration des infrastructures, atténuation de l'impact et travail sectoriel	Banque mondiale	OIT, Secrétariat de l'ONUSIDA, PNUD, UNESCO, UNICEF, OMS
Gestion des achats et de l'approvisionnement, formation y compris	UNICEF	PNUD, UNFPA, OMS, Banque mondiale
Programmes et politiques de lutte contre le SIDA sur le lieu de travail, mobilisation du secteur privé	OIT	UNESCO, PNUD
2. DEVELOPPEMENT DES INTERVENTIONS		
<i>Prévention</i>		
Prévention de la transmission du VIH dans les milieux sanitaires, sécurité transfusionnelle, conseil et dépistage, diagnostic et traitement des infections sexuellement transmissibles, et mise en relation des services de prévention du VIH et des services de traitement du SIDA	OMS	UNICEF, UNFPA, OIT
Communication d'informations et dispense d'un enseignement, planification d'interventions en faveur de l'usage du préservatif, prévention ciblant les jeunes déscolarisés et efforts de prévention ciblant les groupes vulnérables (excepté les consommateurs de drogues injectables, les détenus et les réfugiés)	UNFPA	OIT, Secrétariat de l'ONUSIDA, UNESCO, UNICEF, ONUDC, OMS
Prévention de la transmission mère-enfant (PTME)	UNICEF, OMS	UNFPA, PAM
Prévention destinée aux jeunes dans les établissements d'enseignement	UNESCO	OIT, UNFPA, UNICEF, OMS, PAM
Prévention de la transmission du VIH parmi les consommateurs de drogues injectables et dans les prisons	ONUDC	PNUD, UNICEF, OMS, OIT
Politiques globales, suivi et coordination de la prévention	Secrétariat de l'ONUSIDA	Ensemble des coparrainants
<i>Traitement, soins et appui</i>		
Traitement antirétroviral et suivi, prophylaxie et traitement des infections opportunistes (adultes et enfants)	OMS	UNICEF
Soins et appui aux personnes vivant avec le VIH, aux orphelins et aux enfants vulnérables, et aux familles affectées	UNICEF	PAM, OMS, OIT
Conseils alimentaires /nutritionnels	PAM	UNESCO, UNICEF, OMS
<i>Lutte contre le VIH dans les situations d'urgence, de reconstruction et de présence massive de forces de sécurité</i>		
Renforcement de la riposte au SIDA dans les milieux des forces de sécurité, dans les services en uniforme et en cas de crise humanitaire	Secrétariat de l'ONUSIDA	HCR, UNICEF, PAM, OMS, UNFPA
Lutte contre le VIH parmi les populations déplacées (réfugiés et personnes déplacées dans leur propre pays)	HCR	UNESCO, UNFPA, UNICEF, PAM, OMS, PNUD
3. SUIVI ET EVALUATION, INFORMATIONS STRATEGIQUES, PARTAGE DES CONNAISSANCES ET RESPONSABILISATION		
Informations stratégiques, partage des connaissances et responsabilisation, coordination des efforts nationaux, développement de partenariats, actes de sensibilisation, suivi et évaluation, y compris estimation de la prévalence nationale et projection de l'impact démographique	Secrétariat de l'ONUSIDA	OIT, PNUD, UNESCO, UNFPA, HCR, UNICEF, ONUDC, PAM, OMS, Banque mondiale
Mise en place et application d'une surveillance du VIH, par le biais d'enquêtes sentinelles/de population	OMS	Secrétariat de l'ONUSIDA

Concept d'organisme pilote

Le concept d'organisme pilote est essentiel pour la mise en œuvre d'une répartition des tâches. L'organisme pilote – qu'il s'agisse d'un coparrainant ou du Secrétariat – fait fonction de point d'accès unique pour le gouvernement et les autres intervenants nationaux désireux d'obtenir un appui technique dans un domaine spécifique de l'ONUSIDA. L'organisme pilote est essentiellement chargé de la coordination et/ou de l'organisation de cet appui technique, comme indiqué dans la matrice de répartition des tâches en matière d'appui technique située en page précédente. Les partenaires principaux mentionnés dans la matrice sont les autres membres de la famille de l'ONUSIDA fournissant un appui technique dans le domaine considéré.

Dès réception d'une demande d'appui technique, l'organisme pilote doit informer la Présidence du Groupe thématique des Nations Unies sur le VIH/SIDA et le Coordonnateur ONUSIDA dans le pays, et consulter rapidement les partenaires principaux concernés afin de déterminer qui est le mieux placé pour fournir et financer cet appui (voir les trois exemples fournis dans la Figure 1).



L'organisme pilote joue également un rôle moteur en ceci qu'il anime des discussions relatives aux politiques internationales en matière d'appui technique, qu'il élabore des mécanismes d'appui au plan régional et au niveau mondial destinés à faciliter le soutien fourni à l'échelon des pays, qu'il est chargé d'évaluer les lacunes du processus d'appui à l'échelon des pays, qu'il conseille les différents intervenants dans les pays et qu'il motive la demande.

S'il apparaît clairement que l'ONUSIDA ne dispose pas de capacités suffisantes pour répondre pleinement à la demande en temps voulu, l'organisme pilote est chargé, en consultation avec les partenaires principaux, d'organiser la mise à disposition de l'appui par d'autres moyens, tels que les organes de liaison spécialisés, les dispositifs d'appui technique de l'ONUSIDA et d'autres réseaux de soutien technique.

L'organisme pilote sert en outre d'intermédiaire entre l'ONUSIDA et les autres organes susceptibles de fournir un appui technique dans son propre domaine d'action, et entre les Groupes thématiques des Nations Unies et les mécanismes d'appui mondiaux, tels que l'Équipe mondiale d'appui à la mise en œuvre et à la résolution conjointe des problèmes (GIST) récemment créée.

Si un coparrainant de l'ONUSIDA ou le Secrétariat reçoit une demande d'appui technique dans un domaine pour lequel il n'officie pas en tant qu'organisme pilote, il lui incombera de diriger le demandeur vers l'organisme pilote approprié pour que sa requête soit satisfaite. Si celui qui reçoit la requête est un partenaire principal dans le domaine d'appui technique considéré, il conviendra de l'inviter à se joindre aux discussions initiales entre le demandeur et l'organisme pilote.

Il est important de souligner que l'organisme pilote possède un rôle d'intermédiaire et ne doit pas être considéré comme l'unique prestataire onusien d'un type d'appui technique spécifique. De même, cet organisme n'est pas responsable de la gestion du financement de l'appui technique fourni par un partenaire principal. En d'autres termes, les relations établies entre un organisme pilote et ses partenaires principaux ne possèdent pas de caractère hiérarchique et ne constituent donc pas un frein bureaucratique supplémentaire⁴. L'objectif global est d'améliorer la qualité de l'appui technique des Nations Unies en demandant à l'organisme pilote et à ses partenaires principaux de faire tout leur possible pour fournir le service sollicité sans délai et pour atteindre des résultats concrets plutôt que de se concentrer sur un processus dont la seule finalité consisterait à accroître les capacités d'un organisme spécifique à mobiliser des ressources.

En cas de désaccord entre un organisme pilote et ses partenaires principaux ou de réclamation des intervenants à l'échelon du pays concernant l'appui fourni dans un domaine particulier, le problème rencontré sera abordé au sein du Groupe thématique des Nations Unies. En l'absence éventuelle de solution audit problème, l'organisme pilote, un des partenaires principaux ou un intervenant au niveau national aura la possibilité de solliciter l'Equipe mondiale d'appui à la mise en œuvre et à la résolution conjointe des problèmes (GIST) pour analyse.

Organisme responsable de substitution

Si un organisme pilote n'est pas présent dans un pays ou s'il ne parvient pas à jouer son rôle de manière satisfaisante, le Groupe thématique des Nations Unies choisira un organisme pilote de substitution parmi les partenaires principaux intervenant dans le domaine d'appui technique concerné. Cette décision sera officiellement communiquée à l'autorité nationale de coordination de la lutte contre le SIDA, aux principaux intervenants à l'échelon du pays et au Secrétariat de l'ONUSIDA.

Traitement des demandes, communication des informations et responsabilisation appropriés

L'organisme pilote est essentiellement chargé d'assurer aux pays demandeurs un appui technique de qualité relevant de sa propre expertise, soit en engageant un processus interne à l'ONUSIDA ou en sollicitant un prestataire de services extérieur. Les procédures actuellement élaborées par les unités d'appui technique de l'ONUSIDA seront adoptées pour assurer une garantie de qualité en ce qui concerne le recensement, la sélection, la gestion et l'examen de l'appui technique fourni.

Le prestataire de l'appui technique sera, lui, chargé de rendre compte de ses activités à l'organisme pilote concerné sous forme de rapport standardisé remis en temps opportun. L'organisme pilote est chargé : (a) de compiler les données relatives aux demandes d'appui technique et à l'appui technique fourni et/ou organisé par lui-même et ses partenaires principaux, et (b) de rendre compte des résultats obtenus auprès de la Présidence du Groupe thématique des Nations Unies et du Coordonnateur de l'ONUSIDA dans le pays, sous forme de rapports de synthèse émis régulièrement. Le rapport de synthèse inclura des informations sur les dépenses et les avancées, en termes de résultats et d'effets, par rapport aux indicateurs identifiés lors de la planification des actions à mener.

Les progrès liés à la mise en œuvre du mécanisme de répartition des tâches en matière d'appui technique seront communiqués trimestriellement par les Groupes thématiques des Nations Unies aux Equipes d'appui aux régions (EAR) de l'ONUSIDA. Chaque EAR compilera les rapports des Groupes

⁴ Le concept d'organisme responsable remplacera cependant la notion « d'organisme coordonnateur » et les concepts « d'organisations coordonnatrices » qui n'intègrent pas un niveau de responsabilisation identique.

thématiques afin de tenir les Directeurs régionaux des organismes des Nations Unies informés des progrès enregistrés en matière de mise en œuvre du plan d'appui technique des Nations Unies. Les EAR seront en outre chargées de compléter des différents documents et de remettre un rapport semestriel au Secrétariat de l'ONUSIDA qui établira à son tour des rapports généraux destinés au Comité des organismes coparrainants du Programme commun.

Etapes ultérieures

1. Le Secrétariat présentera le mécanisme ONUSIDA de répartition des tâches en matière d'appui technique et le Plan d'appui technique consolidé des Nations Unies contre le SIDA lors de la troisième Conférence mondiale sur le Réapprovisionnement du Fonds mondial, du 5 au 7 septembre à Londres.
2. Les coparrainants communiqueront les données relatives au mécanisme ONUSIDA de répartition des tâches en matière d'appui technique et au Plan d'appui technique consolidé des Nations Unies contre le SIDA aux organes directeurs pour information (et aux organes régionaux le cas échéant – à l'OMS, par exemple).
3. Le Secrétariat diffusera les données relatives au mécanisme ONUSIDA de répartition des tâches en matière d'appui technique et au Plan d'appui technique consolidé des Nations Unies contre le SIDA au sein du système des Nations Unies avec une note explicative aux Coordonnateurs résidents, aux Présidences des Groupes thématiques et aux Coordonnateurs de l'ONUSIDA dans les pays, en les invitant à organiser des consultations avec les interlocuteurs nationaux.
4. Le Secrétariat diffusera les données relatives au mécanisme ONUSIDA de répartition des tâches en matière d'appui technique et au Plan d'appui technique consolidé des Nations Unies contre le SIDA auprès des autorités nationales avec une note explicative pour les ministères des Affaires étrangères et les présidents des autorités nationales de coordination de la lutte contre le SIDA et des instances de coordination dans le pays.
5. Elaboration d'une stratégie de diffusion auprès d'autres entités concernées, telles que les organes régionaux (SADC et UE, par exemple), qui pourraient ne pas être prises en compte dans le cadre des procédures précédemment détaillées.

Le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA (ONUSIDA) unit dans un même effort les activités de lutte contre l'épidémie de dix organismes des Nations Unies : le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR), le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF), le Programme alimentaire mondial (PAM), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour la Population (UNFPA), l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDC), l'Organisation internationale du Travail (OIT), l'Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture (UNESCO), l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et la Banque mondiale.

L'ONUSIDA, en tant que programme coparrainé, rassemble les ripostes à l'épidémie de ses dix organismes coparrainants, tout en ajoutant à ces efforts des initiatives spéciales. Son but est de conduire et de soutenir l'élargissement de l'action internationale contre le VIH sur tous les fronts. L'ONUSIDA travaille avec un large éventail de partenaires – gouvernements et ONG, monde des affaires, scientifiques et non spécialistes – en vue de l'échange de connaissances, de compétences et des meilleures pratiques à travers les frontières.



Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA

ONUSIDA

HCR • UNICEF • PAM • PNUD • UNFPA • ONUDC
OIT • UNESCO • OMS • BANQUE MONDIALE

ONUSIDA – 20 avenue Appia – 1211 Genève 27 – Suisse
Téléphone : (+41) 22 791 36 66 – Fax : (+41) 22 791 41 87
Courrier électronique : onusida@onusida.org – Internet : <http://www.onusida.org>