

**ÉVALUATION DE LA GESTION ET DE
L'ADMINISTRATION DU PROGRAMME COMMUN
DES NATIONS UNIES SUR LE VIH/SIDA (ONUSIDA)**

Préparé par

***Eileen A. Cronin
Keiko Kamioka***

Corps commun d'inspection

Genève, 2019



Nations Unies

NON EDITEEES

JIU/REP/2019/7

Français

**ÉVALUATION DE LA GESTION ET DE
L'ADMINISTRATION DU PROGRAMME COMMUN
DES NATIONS UNIES SUR LE VIH/SIDA (ONUSIDA)**

Préparé par

***Eileen A. Cronin
Keiko Kamioka***

Corps commun d'inspection



Nations Unies, Genève, 2019

NON EDITEEES

RÉSUMÉ
Évaluation de la gestion et de l'administration du
Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA)
JIU/REP/2019/7

Introduction et objectifs de l'évaluation

Instauré en 1994 par le Conseil économique et social en tant que programme commun et coparrainé, le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) a été lancé en janvier 1996 dans le but de faire face à l'épidémie mondiale de VIH/sida. L'ONUSIDA constitue la principale entité chargée d'encourager et de coordonner les efforts internationaux visant à proposer un traitement, des soins et un accompagnement aux personnes vivant avec le VIH/sida ainsi qu'à unir les efforts en vue d'empêcher la transmission du virus. Il a été imaginé comme un partenariat innovant dont la vocation serait de coordonner et de faciliter la riposte au VIH/sida des Coparrainants.

Le travail de l'ONUSIDA est supervisé par le Conseil de Coordination du Programme. Le Secrétariat de l'ONUSIDA est responsable de la coordination et il est dirigé par le Directeur exécutif. Le siège du Secrétariat est situé à Genève. L'ONUSIDA possède six bureaux régionaux, trois bureaux de liaison et 78 bureaux nationaux dans le monde.

Cette évaluation a essentiellement pour but de proposer un examen indépendant des cadres réglementaires et des pratiques associées concernant la gestion et l'administration de l'ONUSIDA et de son Secrétariat en soulignant les domaines problématiques, les axes d'amélioration et les défis affrontés. Elle cible les catégories suivantes : (a) planification stratégique et opérationnelle ; (b) gouvernance ; (c) contrôle et redevabilité ; (d) gestion des ressources humaines et services administratifs. L'évaluation comprend huit recommandations formelles : trois d'entre elles sont adressées au Conseil de Coordination du Programme et cinq à la Directrice exécutive.

Principaux résultats et constatations

Planification stratégique et opérationnelle

Au moment de son lancement en 1996, l'ONUSIDA a travaillé dans l'urgence à la création d'un programme commun et coparrainé et d'un Secrétariat pour répondre à une épidémie. À cette époque, un tel contexte a probablement permis à l'ONUSIDA et à son Secrétariat de fonctionner avec davantage de flexibilité dans ses structures de gouvernance, d'administration, de contrôle et de redevabilité par rapport à d'autres organismes du système des Nations Unies. Si ces structures flexibles ont été utiles à l'ONUSIDA pour sa capacité à se concentrer sur des questions programmatiques et sa riposte à l'épidémie, elles ont ignoré certaines lacunes en matière d'organisation et de gouvernance. Celles-ci doivent désormais être traitées dans un but d'alignement sur les autres organismes du système des Nations Unies ainsi que pour tracer sa voie et répondre aux besoins actuels de la riposte.

Le personnel et le financement du Secrétariat de l'ONUSIDA et de ses 11 Coparrainants ont évolué au gré des changements de la riposte au VIH/sida et des priorités des bailleurs de fonds. Les Coparrainants et le Secrétariat de l'ONUSIDA ont subi une baisse des financements et, de ce fait, une diminution des personnels consacrés à la prise en charge du VIH/sida.

Le contexte de la riposte au VIH/sida a également changé, la priorité n'étant plus la même qu'à ses débuts. Toutefois, avec des plans ambitieux généralement sous-financés et des objectifs non atteints dans l'ensemble du domaine de la santé, la planification stratégique devrait figurer parmi les principales priorités de l'ONUSIDA. Cela implique d'élaborer une stratégie à long terme afin d'atteindre les objectifs liés au Programme de développement durable à l'horizon 2030 (**recommandation 1**).

La collaboration entre le Secrétariat et les Coparrainants a notamment été mise à rude épreuve par des problèmes de financement et de dotation en personnel. Au cours de l'élaboration de la stratégie à long terme, il convient de réexaminer les rôles et responsabilités des Coparrainants, auparavant considérés comme « cogérants » de l'ONUSIDA, et de réévaluer la nature « commune » de l'ONUSIDA. Il s'agit notamment d'étudier les principaux processus qui coordonnent l'exécution du programme dans les pays et de désigner un responsable mondial de haut niveau au sein du Secrétariat en vue d'assurer la liaison avec les Coparrainants. Les Coparrainants doivent déterminer si leur participation à l'ONUSIDA correspond toujours à leurs mandats, missions et engagements respectifs dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

Afin de réaliser la stratégie à long terme de l'ONUSIDA, son Secrétariat doit mettre en place des plans opérationnels comprenant des structures de secrétariat dotées de sièges appropriés et d'une dotation en personnel sur le terrain en adéquation avec cette stratégie (**recommandation 2**).

Gouvernance

Dans ses résolutions et sa décision établissant le Programme commun, le Conseil économique et social a déterminé que l'ONUSIDA devait être dirigé par le Conseil de Coordination du Programme, composé de représentants de 22 gouvernements de toutes les régions, élus parmi les États membres des Coparrainants, ainsi que de représentants des 11 Coparrainants participant à part entière mais ne votant pas et d'une délégation de cinq membres d'organisations non gouvernementales (ONG) impliquées dans la riposte au VIH/sida. Dans ses pratiques et sa composition, le Conseil de Coordination du Programme est une structure de « gouvernance allégée » qui a pu correspondre au besoin, urgent à l'époque, de rendre l'ONUSIDA opérationnel au plus vite et réactif face à la crise mondiale.

Alors que le contexte de la riposte au VIH/sida a évolué depuis 1995, au même titre que les rôles et responsabilités des Coparrainants et du Secrétariat, la gouvernance de l'ONUSIDA par le Conseil de Coordination du Programme est restée inchangée. Des failles en la matière ont été mentionnées dans au moins quatre évaluations indépendantes de l'ONUSIDA (en particulier le manque de contrôle et de redevabilité de la part du Conseil de Coordination du Programme) mais n'ont fait l'objet d'aucune action substantielle.

Plusieurs résolutions, décisions et documents associés du Conseil économique et social ont été interprétés et concrétisés dans le « Modus operandi du Conseil de Coordination du Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) », dont la dernière mise à jour date de 2011. Toutes les versions du Modus operandi contiennent le même énoncé de mission : « Le Conseil de Coordination du Programme (CCP) agit en tant qu'organe directeur pour toutes les questions programmatiques liées à la politique, à la stratégie, aux finances, au suivi et à l'évaluation de l'ONUSIDA ». L'accent mis sur l'aspect « programmatique » a pu être interprété comme signifiant *uniquement* programmatique et excluant le Secrétariat de l'ONUSIDA, ainsi que le contrôle et la redevabilité. Cette interprétation restreinte des résolutions pertinentes et de la décision du Conseil économique et social ainsi que les déclarations successives de ses Directeurs exécutifs ont renforcé le

rôle limité du Conseil de Coordination du Programme en matière d'exercice de ses responsabilités de contrôle de l'ONUSIDA et de son Secrétariat.

Le Conseil de Coordination du Programme se doit de faire preuve de proactivité dans l'exercice de sa gouvernance en matière de contrôle et de redevabilité de l'ONUSIDA et de son Secrétariat, les conséquences se manifestant sur leur réputation mais aussi de manière concrète. Cette mission de supervision implique des interactions régulières et substantielles avec les fonctions de contrôle et de redevabilité, une analyse de leurs rapports et des échanges avec le Directeur exécutif afin de garantir que les recommandations appropriées sont suivies d'effets. Dans l'optique d'intégrer de manière durable et cohérente des mécanismes de redevabilité pratiques et proactifs à la structure de gouvernance, le Modus operandi doit être actualisé (**recommandation 3**).

Le Conseil de Coordination du Programme doit en outre envisager d'entamer un dialogue avec le Secrétaire général des Nations Unies en vue d'instaurer une limite de durée pour le mandat du Directeur exécutif, afin d'apporter davantage de certitudes à la planification de la succession, et d'établir un contrat de mission exécutif, pour offrir plus de clarté et de transparence aux attentes des dirigeants.

Contrôle et redevabilité

Le Secrétariat a adopté et adapté le modèle des « trois lignes de défense » dans son Cadre de redevabilité des dirigeants et son Cadre de contrôle interne. Les dirigeants et le personnel se chargent de la première ligne de défense. Au sein du Secrétariat, deux domaines doivent être améliorés : (a) une délégation de pouvoirs appropriée ; (b) une gestion transparente et cohérente des ressources humaines.

La seconde ligne de défense vise à accompagner les dirigeants en surveillant les fonctions du système de contrôle interne, en réalisant des évaluations et en apportant de l'expertise en matière d'assurance qualité et de gestion des risques, de contrôle financier, de sécurité et de respect des cadres réglementaires. Conformément aux recommandations de l'auditeur externe formulées en 2018, le Secrétariat a déployé une série de cadres de redevabilité des dirigeants. Afin de faciliter le succès de leur mise en œuvre, le Secrétariat devra élargir la formation au personnel et s'appuyer sur les enseignements tirés de son expérience et de celle d'autres organismes des Nations Unies.

La seconde ligne de défense met également en lumière le problème de la présence de plusieurs conseillers juridiques sans coordination claire, ce qui peut générer (et a généré) de la confusion. Le Secrétariat doit réfléchir à la mise en place de son propre système de conseil juridique en interne afin de gérer un large éventail de questions juridiques et de protéger ses intérêts supérieurs. Il pourrait par ailleurs s'agir d'une solution financière sensée pour le Secrétariat, dont les coûts en matière juridique ont explosé depuis 2016 (**recommandation 4**).

La troisième ligne de défense offre aux organes directeurs et aux dirigeants une assurance indépendante quant à l'efficacité de la gestion des risques et du contrôle. Généralement, ces fonctions dépendent de l'organe directeur de l'entité et/ou de sa direction afin qu'elles puissent exercer leurs activités de contrôle et de redevabilité de manière responsable, impartiale et indépendante. Les failles dans cette ligne, comme dans les autres, peuvent avoir des effets néfastes faisant peser des risques de nature diverse sur l'ONUSIDA et son Secrétariat.

Les récents efforts de la direction du Secrétariat en vue de renforcer sa fonction de déontologie ont été constatés. La Directrice exécutive est encouragée à mettre en place une fonction de déontologie pleinement indépendante et à réfléchir à la manière de la mettre dans des conditions optimales grâce à une dotation en personnel adaptée. Par ailleurs, l'établissement de la fonction d'évaluation indépendante et de sa politique d'évaluation est recommandé.

Les rapports d'audits internes et externes ainsi que les rapports sur la déontologie et le contrôle figurent à ce jour dans d'autres rapports, transmis au Conseil de Coordination du Programme par des membres du Secrétariat non indépendants. Cette pratique n'est pas classique et peut nuire à la pertinence du rapport sur le contrôle. De plus, afin de renforcer leur crédibilité, les rapports devraient être présentés par des fonctions impartiales et indépendantes. Cela contribuera également à consolider la responsabilité de contrôle du Conseil de Coordination du Programme en examinant un rapport annuel, en ayant accès à des professionnels du contrôle et de la redevabilité en cas de doute ou de question et en lui offrant une opportunité de suivre attentivement la mise en œuvre des recommandations.

La couverture actuelle des auditeurs internes et externes semble minimale par rapport à la taille de l'ONUSIDA et à sa présence sur le terrain et doit être réexaminée. La Directrice exécutive devrait en outre rencontrer les auditeurs au moins une fois par an et s'assurer de la mise en œuvre immédiate de leurs recommandations à haut risque et à fort impact.

La Directrice exécutive doit également s'assurer que les informations confidentielles de tout type sont traitées et protégées comme il se doit.

L'ONUSIDA est l'une des cinq organisations participant au Corps commun d'inspection (CCI) à ne pas disposer de comité de contrôle indépendant à même d'assurer un lien utile entre le Conseil de Coordination du Programme et la direction exécutive, en fournissant des conseils sur les questions de contrôle et de redevabilité. Un comité de supervision pour l'ONUSIDA pourrait combler une partie des lacunes observées dans la gouvernance en accompagnant le Conseil de Coordination du Programme et la Directrice exécutive sur les thèmes suivants : (a) rôles et responsabilités des fonctions de contrôle interne ; (b) tendances et implications pour l'ONUSIDA et son Secrétariat identifiées dans les états financiers, les rapports d'audits internes et externes et autres rapports de contrôle, les politiques comptables et les pratiques de divulgation ; (c) traitement des allégations susceptibles de créer un conflit d'intérêts dans les canaux de signalement normaux (**recommandation 5**).

Afin d'optimiser et de contextualiser les rapports de contrôle et de redevabilité, un point de l'ordre du jour permanent doit être défini pour le rapport annuel au Conseil de Coordination du Programme couvrant les audits internes et externes, la déontologie et d'autres thèmes liés à la redevabilité présentés au Conseil de Coordination du Programme par les fonctions indépendantes appropriées dans leurs rapports respectifs (**recommandation 6**).

Les recommandations du CCI, un autre organe de contrôle externe, doivent également être régulièrement étudiées par le Conseil de Coordination du Programme afin d'améliorer la transparence, la redevabilité et la cohérence de l'ensemble du système.

Gestion des ressources humaines et services administratifs

La gestion des ressources humaines du Secrétariat a été critiquée ces derniers temps en raison de problèmes liés à des décisions en matière de recrutement, de sélection et de mobilité, à une classification incohérente des postes ainsi qu'à un manque de formation et d'encadrement pour les responsables.

Un processus de mobilité doit avoir des priorités et des objectifs clairement établis, doit être cohérent et transparent et les postes doivent être évalués avec précision afin de déterminer si une mobilité est justifiée, notamment ceux qui nécessitent des certifications professionnelles ou des compétences spécifiques. La politique de mobilité du Secrétariat et sa mise en œuvre doivent être examinées afin de gagner en efficacité.

De la même manière, le personnel du Secrétariat semble être « surclassé » par rapport à d'autres organismes des Nations Unies axés sur la santé et bénéficiant d'une forte présence sur le terrain. Cela risque de créer des disparités en matière de coordination et de collaboration avec les Coparrainants, en particulier sur le terrain. Le Secrétariat doit réexaminer les profils et la classification des postes, à commencer par les dirigeants, afin de les aligner sur les caractéristiques des postes similaires au sein du système des Nations Unies.

Indépendamment de leur classification, il est essentiel que le Secrétariat élabore et améliore la formation et l'encadrement des responsables, notamment à travers l'intégration et l'accompagnement des personnes découvrant la fonction de chef de bureau. Il est tout aussi important que le Secrétariat contrôle de manière appropriée l'engagement du personnel par le biais de questionnaires portés par l'administration, qu'il définisse des objectifs clairs et transparents et qu'il prenne des dispositions pour la communication et l'utilisation des résultats.

Bien que le Secrétariat entreprenne plusieurs réformes pour améliorer la gestion des ressources humaines, il ne pourra pas faire l'économie d'une nouvelle stratégie plus complète sur ce sujet dans le cadre de la planification opérationnelle. Cette stratégie devra être fondée sur une évaluation des pratiques et politiques actuelles ainsi que sur une classification et une définition des profils des postes. Elle comprendra une délégation de pouvoir et des relations hiérarchiques appropriées pour une approche nouvelle et efficace de la gestion des ressources humaines (**recommandation 7**).

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) offre de nombreux services administratifs au Secrétariat de l'ONUSIDA, qui est régi par une lettre d'accord dont la dernière mise à jour date de 2001. La Directrice exécutive, en concertation avec l'OMS, devra envisager d'actualiser l'accord afin de refléter les réalités actuelles et de le compléter, le cas échéant, avec des attentes appropriées en matière de performances.

Perspectives d'avenir

Depuis plus de 20 ans, l'ONUSIDA œuvre à la sensibilisation, à la coordination et à la mobilisation en faveur d'un problème crucial. Des composantes de ce modèle de programme, sa riposte à une épidémie, sa mobilisation de partenaires et de Coparrainants et sa collaboration sur le terrain pourraient être reproduites pour d'autres questions essentielles et transversales. Une grande partie des structures et éléments mis en place au sein de l'ONUSIDA peuvent servir d'enseignements et de bonnes pratiques pour les réformes actuelles du système de développement des Nations Unies ainsi que de ressources pour l'élaboration de futurs programmes. Ceux-ci doivent en outre être documentés comme des modèles en vue d'éclairer le travail à venir en matière de programmes et de réformes des Nations Unies, notamment au niveau des pays.

Ces deux dernières années, l'ONUSIDA et son Secrétariat ont connu plusieurs évaluations menées par différents organismes indépendants en matière de gouvernance, de contrôle et de redevabilité. Celles-ci ont abouti à de nombreuses recommandations qui demanderont du temps, des ressources et de la volonté politique pour se concrétiser. Afin d'ajouter de la

transparence et de la redevabilité pour l'ONUSIDA, le Conseil économique et social doit être informé de l'état des recommandations substantielles formulées lors des différentes évaluations. Les rapports relatifs aux réponses apportées par l'ONUSIDA à ces diverses recommandations lui offriront un forum visant à informer le Conseil économique et social et à garantir que les recommandations sont traitées avec transparence. Ces informations pourraient figurer dans une annexe du rapport biennal de ses activités remis au Conseil économique et social (**recommandation 8**).

Recommandations

Cette évaluation comprend huit recommandations formelles et 25 recommandations informelles (voir annexe IV) destinées à préciser la vision stratégique de l'ONUSIDA, de son Secrétariat et de ses Coparrainants en comblant une série de lacunes critiques (en matière de gouvernance, de contrôle et de redevabilité, de gestion des ressources humaines et de services administratifs) afin de les rendre plus efficaces et plus responsables.

Recommandation 1

À compter de 2020, le Conseil de Coordination du Programme devra élaborer une stratégie à long terme dans le but d'atteindre les objectifs de l'ONUSIDA dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

Recommandation 2

D'ici la fin de 2022, la Directrice exécutive devra présenter au Conseil de Coordination du Programme des plans opérationnels, accompagnés de délais et d'objectifs définis, reflétant la stratégie à long terme de l'ONUSIDA, notamment par rapport aux structures, à la dotation en personnel, aux ressources financières et à la présence sur le terrain du Secrétariat.

Recommandation 3

D'ici le début de 2021, le Conseil de Coordination du Programme devra réviser son Modus operandi afin de clarifier ses rôles et responsabilités et d'intégrer des mécanismes de contrôle et de redevabilité à la supervision de l'ONUSIDA et de son Secrétariat.

Recommandation 4

La Directrice exécutive doit envisager de mettre en place une fonction de conseil juridique en interne placée sous sa responsabilité et qui coordonne les affaires juridiques de manière centralisée.

Recommandation 5

Le Conseil de Coordination du Programme doit envisager la création d'un comité de contrôle externe et indépendant qui lui offrira, ainsi qu'à la Directrice exécutive, une expertise indépendante dans l'exercice de leurs responsabilités en matière de gouvernance et de contrôle.

Recommandation 6

D'ici la fin de 2020 et en consultation avec le Bureau du Conseil de Coordination du Programme, la Directrice exécutive devra établir chaque année un point de l'ordre du jour indépendant et permanent lors de l'une des réunions du Conseil afin d'aborder les audits internes et externes, la déontologie et d'autres thèmes liés à la redevabilité présentés par les fonctions indépendantes appropriées dans leurs rapports respectifs au Conseil.

Recommandation 7

D'ici 2022 au plus tard, la Directrice exécutive devra élaborer et mettre en œuvre une nouvelle stratégie relative aux ressources humaines pour le Secrétariat. Celle-ci devra être conforme à l'orientation stratégique de l'ONUSIDA, l'appuyer et décrire les initiatives associées à la gestion prévisionnelle des besoins en personnel, à la détermination des profils et à la classification des postes ainsi qu'aux relations hiérarchiques et à une délégation appropriée des pouvoirs.

Recommandation 8

La Directrice exécutive devra inclure une annexe au rapport biennal de 2021 au Conseil économique et social décrivant les recommandations substantielles formulées en matière de gouvernance, de contrôle et de redevabilité et informer de l'état d'avancement de leur mise en œuvre.

NON EDITÉES

TABLE DES MATIÈRES

<i>Chapitre</i>		<i>Page</i>
	RÉSUMÉ	iii
	ABRÉVIATIONS	xi
I.	INTRODUCTION	1
	A. Objectifs et périmètre de l'évaluation	1
	B. Contexte	1
	C. Méthodologie	2
	D. Limites et défis	4
II.	PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET OPÉRATIONNELLE	5
	A. Évolution de l'ONUSIDA	5
	B. Planification stratégique au sein de l'ONUSIDA	12
	C. Planification opérationnelle au sein du Secrétariat	13
	D. Reste du rapport	14
III.	GOVERNANCE	15
	A. Histoire de la gouvernance de l'ONUSIDA	15
	B. Composantes du CCP	16
	C. Bonne gouvernance dans le contexte des Nations Unies	20
	D. Rendre l'ONUSIDA responsable	21
	E. Rapports au CCP et personnes responsables	24
	F. Mesures supplémentaires pour le renforcement de la gouvernance	25
IV.	CONTRÔLE ET REDEVABILITÉ	27
	A. L'ONUSIDA à la lumière du modèle des « trois lignes de défense »	27
	B. Première ligne de défense	29
	C. Seconde ligne de défense	31
	D. Troisième ligne de défense	32
	E. Organismes de contrôle externes	37
V.	GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET SERVICES ADMINISTRATIFS	40
	A. Gestion des ressources humaines au sein du Secrétariat	40
	B. Accord administratif et pour les services financiers avec l'OMS	45
VI.	PERSPECTIVES D'AVENIR	47
	A. Modèle de l'ONUSIDA et réforme du système de développement des Nations Unies	47
	B. Enseignements tirés du modèle de l'ONUSIDA	50
	C. Suivi des nombreuses recommandations en matière de gouvernance, de contrôle et de redevabilité	50
	ANNEXES	
I.	Figure I : recettes et dépenses biennales de l'ONUSIDA, 1996-1997 à 2016-2017	
	Figure II : ressources financières des Coparrainants pour la riposte au VIH/sida	52
II.	Adhésion des 11 Coparrainants aux principes directeurs	53
III.	Organigramme du siège du Secrétariat de l'ONUSIDA et de l'ONUSIDA dans le monde (2019)	55
IV.	Liste de recommandations informelles	56
V.	Vue d'ensemble des mesures à prendre par les organisations participantes à la suite des recommandations du Corps commun d'inspection	59

ABRÉVIATIONS

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
CCI	Corps commun d'inspection
CCP	Conseil de Coordination du Programme
CCS	Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COC	Comité des organismes coparrainants
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
ITC	Centre du commerce international
MA	Mémorandum d'accord
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
ODD	Objectif de développement durable
OIT	Organisation internationale du travail
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
OMT	Organisation mondiale du tourisme
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONU-Femmes	Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
ONU-Habitat	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
PAM	Programme alimentaire mondial
PEPFAR	Plan d'urgence du Président des États-Unis pour la lutte contre le sida
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
UBRAF	Cadre unifié du budget, des résultats et des responsabilités
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UNSDCF	Cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable
UPU	Union postale universelle
WHO/IOS	Service d'évaluation et d'audit de l'OMS

I. INTRODUCTION

1. Le Corps commun d'inspection (CCI) du système des Nations Unies a inclus à son programme de travail 2018 la première évaluation de la gestion et de l'administration du Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), dans le cadre d'une série d'évaluations similaires d'organismes du système des Nations Unies pour son cadre stratégique révisé 2010-2019.¹

2. Le CCI a commencé son évaluation en mai 2018, avant que celle-ci ne soit suspendue en juillet 2018 en raison de la concomitance de deux autres évaluations indépendantes² demandées après le début de la mission. Le CCI craignait également que des évaluations simultanées n'affectent la disponibilité du personnel. Au début de 2019, un nouveau calendrier a été discuté avec la direction du Secrétariat de l'ONUSIDA et le CCI a repris son travail.

A. Objectifs et périmètre de l'évaluation

3. La présente évaluation a essentiellement pour but de proposer un examen indépendant des cadres réglementaires et des pratiques associées concernant la gestion et l'administration de l'ONUSIDA en soulignant les domaines problématiques, les axes d'amélioration et les défis affrontés.

4. L'évaluation ayant été menée pendant une période de crise pour l'ONUSIDA et son Secrétariat, ainsi que durant une transition de sa direction exécutive, son périmètre a été restreint aux domaines stratégiques suivants : (a) planification stratégique et opérationnelle ; (b) gouvernance ; (c) contrôle et redevabilité ; (d) gestion des ressources humaines et services administratifs. Elle tient compte de la structure et du modèle uniques de l'ONUSIDA en tant que programme commun et coparrainé et met en avant les bonnes pratiques susceptibles d'être partagées avec d'autres organismes du système des Nations Unies.

B. Rappel

5. L'ONUSIDA a été instauré en 1994 sous forme de programme commun et coparrainé des Nations Unies par la résolution 1994/24 du Conseil économique et social. Il a été lancé en janvier 1996 afin de riposter à la propagation mondiale de l'épidémie de VIH/sida. L'ONUSIDA est un acteur essentiel chargé d'encourager et de coordonner les efforts internationaux visant à proposer un traitement, des soins et un accompagnement aux personnes vivant avec le VIH/sida ainsi qu'à unir les efforts en vue d'empêcher la transmission du virus. Il a été imaginé comme un partenariat innovant dont la vocation serait de coordonner et de faciliter la riposte au VIH/sida des Coparrainants. Son fonctionnement a été pensé pour apporter de la flexibilité et de la manœuvrabilité afin de faire face de manière appropriée à une menace pour la santé publique mondiale.

6. Le travail de l'ONUSIDA est supervisé par le Conseil de Coordination du Programme (CCP), composé de représentants de 22 gouvernements de toutes les régions, élus parmi les États membres des organismes coparrainants (chacun pour un mandat de trois ans), ainsi que de représentants des 11 Coparrainants participant à part entière mais ne votant pas.³ En outre, et il s'agit d'un fait unique parmi les organismes du

¹ A/66/34, annexe I.

² En février 2018, le Directeur exécutif de l'ONUSIDA a mandaté un groupe d'experts indépendants afin d'enquêter sur des allégations d'intimidation, de harcèlement et d'autre nature. Dans le même temps, à la demande du Directeur général de l'Organisation mondiale de la santé, le Service d'évaluation et d'audit des Nations Unies travaillait sur de récentes enquêtes pour harcèlement du personnel de l'ONUSIDA, qui avaient été préalablement menées par le Service d'évaluation et d'audit de l'OMS.

³ Organisation internationale du travail, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Fonds des Nations Unies pour l'enfance, Programme des Nations Unies pour le développement, Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture, Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), Office des Nations

système des Nations Unies, une délégation sans droit de vote de cinq membres d'organisations non gouvernementales (ONG) impliquées dans la riposte au VIH/sida participe également pleinement.

7. Le Secrétariat est chargé de la coordination du « Programme commun » et est dirigé par le Directeur exécutif, nommé par le Secrétaire Général des Nations Unies sur recommandation du Comité des organismes coparrainants (COC). L'ONUSIDA n'a connu que trois Directeurs exécutifs depuis 1996.⁴ Le siège du Secrétariat est situé à Genève, en Suisse. L'ONUSIDA possédait en décembre 2018 six bureaux régionaux, trois bureaux de liaison⁵ et 78 bureaux nationaux⁶.

8. Adoptée par le CCP en 2015, la dernière stratégie de l'ONUSIDA, pour la période 2016-2021,⁷ décrit les objectifs et la vision pour mettre fin à l'épidémie de VIH/sida et présente un ensemble complet d'actions qui appuient la mission consistant à ce que le VIH/sida ne soit plus une menace pour la santé publique mondiale d'ici 2030. Une approche accélérée a été adoptée par les États membres en 2016 dans le but d'accélérer la riposte au VIH/sida, conformément à la Déclaration politique de l'Assemblée générale sur le VIH et le sida en 2016 : Accélérer la riposte pour lutter contre le VIH et mettre fin à l'épidémie de sida d'ici à 2030.⁸ Elle est axée sur une accélération de la mise en œuvre de la riposte au VIH/sida, sur la définition d'objectifs clairs pour 2020 et 2030 et sur des opérations à tous les niveaux. Elle cible en particulier les 30 pays les plus touchés par l'épidémie.⁹

9. L'ONUSIDA s'appuie sur les contributions volontaires de bailleurs de fonds et de partenaires de développement (gouvernements, fondations et organismes d'aide bilatérale). Le budget de base vise à financer les fonctions essentielles du Secrétariat et à offrir des fonds catalytiques aux 11 Coparrainants. Les fonds hors budget de base sont mobilisés par le Secrétariat ainsi que par les Coparrainants concernés et sont pour la plupart préaffectés. Les Coparrainants attribuent les fonds supplémentaires au sein de leurs organismes respectifs pour des activités associées à la riposte au VIH/sida.¹⁰ Le Cadre unifié du budget, des résultats et des responsabilités (UBRAF) est l'instrument utilisé pour que la stratégie de l'ONUSIDA devienne opérationnelle. L'UBRAF organise le rôle de l'ONUSIDA dans la riposte au VIH/sida aux niveaux mondial, régional, national et infranational. Il oriente la planification du programme au siège, dans les régions et dans les pays en identifiant les résultats escomptés et propose un cadre pour l'affectation des budgets et le suivi des résultats. Il maximise en outre la cohérence, la coordination et l'impact du système des Nations Unies.¹¹

C. Méthodologie

10. La présente évaluation concerne l'ONUSIDA, notamment son organe directeur et son Secrétariat, ainsi que les Coparrainants associés aux activités du Programme commun.

Unies contre la drogue et le crime, Fonds des Nations Unies pour la population, Groupe de la Banque mondiale, Programme alimentaire mondial, Organisation mondiale de la santé.

⁴ Le troisième Directeur exécutif de l'ONUSIDA doit commencer sa mission en novembre 2019.

⁵ Information transmise au CCI par le Secrétariat.

⁶ UNAIDS/PCB (44)/19.12.rév. 2, « Cadre unifié du budget, des résultats et des responsabilités : Rapport de suivi des résultats 2018 » (2019).

⁷ ONUSIDA, *Stratégie 2016-2021 de l'ONUSIDA : Accélérer la riposte pour mettre fin au sida* (2015).

⁸ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 70/266, annexe.

⁹ ONUSIDA, « Comprendre l'accélération : Passer à la vitesse supérieure pour mettre fin à l'épidémie de sida d'ici 2030 » (2015).

¹⁰ UNAIDS/PCB (41)/17.21.rév. 1, « Rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre du Plan d'action du Programme commun : Plan de mobilisation des ressources stratégiques 2018-2021 » (2017).

¹¹ UNAIDS/PCB (37)/15.19, « Cadre unifié 2016-2021 du budget, des résultats et des responsabilités » (2015).

11. Dans un but de cohérence, de validité et de fiabilité, et conformément aux normes et procédures de travail internes du CCI,¹² les inspecteurs ont eu recours à plusieurs méthodes de collecte de données qualitatives et quantitatives. Les commentaires du Secrétariat et des Coparrainants quant à des erreurs factuelles ont été pris en compte.

- **Examen sur dossier de documents pertinents :** Un examen sur dossier a été réalisé sur une série de documents pertinents de l'ONUSIDA, parmi lesquels : documents officiels de gouvernance de 1994 à aujourd'hui ; rapports d'évaluation dirigés par les bailleurs de fonds ; évaluations et examens indépendants ; documents stratégiques ; politiques et procédures de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et applicables à l'ONUSIDA ; documents de planification et mémorandums internes du Secrétariat ; enquêtes sur le personnel du Secrétariat menées par l'Association du personnel du Secrétariat de l'ONUSIDA.
- **Questionnaires institutionnels :** Un total de 14 questionnaires sollicitant des informations qualitatives et quantitatives et des documents de support ont été transmis au Secrétariat et aux organismes coparrainants. Un questionnaire complet traitant de la gestion, de l'administration, du contrôle et de la redevabilité a été envoyé au Secrétariat. Des questionnaires supplémentaires ont été envoyés aux Directeurs régionaux ainsi qu'un autre abordant des problèmes de gouvernance. Un questionnaire a été transmis aux dix organismes coparrainants prenant part au CCI¹³ et des données ont été demandées au Groupe de la Banque mondiale. Une section distincte a été ajoutée au questionnaire envoyé à l'OMS sur les services administratifs proposés au Secrétariat de l'ONUSIDA et sur son rôle en tant que Coparrainant.
- **Entretiens :** Au total, 64 entretiens ont été menés au siège, dans les régions et dans les pays auprès de 104 collaborateurs issus du Secrétariat, d'organismes coparrainants, des délégués du CCP, du Secrétariat des Nations Unies et d'autres parties prenantes. Tous les Directeurs de département du siège au sein du Secrétariat ont été rencontrés, à l'exception de la Directrice exécutive. D'autres collaborateurs, techniques et spécialisés, ont également été interrogés en fonction de leur expertise, de leurs rôles et de leurs responsabilités, notamment le Président de l'Association du personnel du Secrétariat de l'ONUSIDA. Des représentants de différents niveaux des 11 organismes coparrainants ont été rencontrés, dont des dirigeants exécutifs, des coordinateurs mondiaux, des conseillers techniques et des membres du personnel de terrain. Des collaborateurs de l'OMS chargés du contrôle, de la déontologie, de la trésorerie et des questions juridiques ont été questionnés en fonction de leurs liens (en particulier administratifs) avec l'ONUSIDA et son Secrétariat.
- **Groupes de discussion :** Quatre groupes de discussion au total ont été mis en place tout au long de l'évaluation. Trois d'entre eux ont été organisés avec les organismes coparrainants en Afrique du Sud en vue de recueillir des avis sur le réseau de terrain de l'ONUSIDA. Au cours de la 44e réunion du CCP en juin 2019, un groupe de discussion a été organisé avec des délégués d'ONG afin d'obtenir des commentaires de leur part sur la gouvernance de l'ONUSIDA, le travail de terrain du Secrétariat et les questions de contrôle et de redevabilité.
- **Réunions du CCP et consultation multipartite sur l'évaluation :** Les inspecteurs et les membres de l'équipe d'évaluation ont observé les 42e, 43e et 44e réunions du CCP, sa session spéciale de mars 2019 et une consultation multipartite sur le développement de la politique d'évaluation de

¹² A/51/34, annexe I, et A/68/34, annexe VII.

¹³ OIT, PNUD, UNESCO, FNUAP, HCR, UNICEF, ONUDC, ONU-Femmes, PAM et OMS.

l'ONUSIDA. Il s'agissait d'examiner et d'analyser des documents, des présentations, des documents de séance et les décisions consécutives à chaque réunion.

D. Limites et défis

12. L'évaluation a été menée à une époque où l'ONUSIDA et son Secrétariat faisaient face à plusieurs défis en interne ainsi qu'au départ du Directeur exécutif qui en a résulté. Par conséquent, les inspecteurs se sont concentrés sur les domaines les plus préoccupants et sur ceux qui aideraient probablement la nouvelle Directrice exécutive à accomplir son mandat et le CCP à remplir son rôle de gouvernance.

13. Bien que l'évaluation ne soit pas axée sur la gestion des ressources financières ou sur les activités techniques ou programmatiques de l'ONUSIDA, elle se réfère à certains aspects de ces éléments dans le cadre de la couverture des domaines concernés. Lorsqu'elle renvoie à des données financières, l'évaluation utilise sauf mention contraire des termes et des chiffres extraits de documents de l'ONUSIDA. Concernant les données sur les ressources financières dédiées à la riposte au VIH/sida, le rapport n'inclut pas les données du Groupe de la Banque mondiale du fait de changements de méthodologie au fil des années et d'un manque de comparabilité avec les données d'autres organismes coparrainants.

14. Des demandes d'entretien ont été transmises à des États membres représentés au sein du Bureau du CCP (ancien et actuel) mais seuls deux d'entre eux ont répondu. Plusieurs tentatives ont été effectuées pour obtenir ces entretiens mais elles sont restées infructueuses. Un entretien a été sollicité auprès de l'ancien Directeur exécutif mais s'est avéré impossible en raison de problèmes d'emploi du temps et de son départ survenu par la suite.

15. L'ensemble des opinions et informations reçues ont été traitées conformément au respect habituel de la confidentialité dont témoigne le CCI. Le rapport reflète avant tout des réponses agrégées et les sources ne sont volontairement jamais citées lorsque des citations sont incluses à des fins d'illustration.

16. Les inspecteurs et l'équipe d'évaluation souhaitent remercier le Secrétariat, les Coparrainants et les principales parties prenantes de l'ONUSIDA pour la coopération, la réactivité et la transparence totales dont ils ont fait preuve au cours de l'évaluation.

II. PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET OPÉRATIONNELLE

La planification stratégique que l'ONUSIDA entreprendra dans un avenir proche doit être essentiellement axée sur le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Elle doit refléter une analyse structurelle et une approche rigoureuse sur la manière dont elle respectera ses engagements dans le cadre du Programme 2030, notamment la participation et le rôle de ses Coparrainants et principaux partenaires ainsi que la façon dont le Secrétariat appuiera la stratégie grâce à la planification opérationnelle.

Principales constatations :

- ✓ Ces 20 dernières années, le contexte de la riposte au VIH/sida a considérablement évolué.
- ✓ Les cibles de l'Objectif de développement durable 3 ne sont pas atteintes dans le secteur de la santé.
- ✓ Le financement de l'ONUSIDA a été inégal et la stratégie de mobilisation des ressources a été irréaliste et trop ambitieuse.
- ✓ La diminution des financements et de la dotation en personnel a modifié le rôle des Coparrainants de l'ONUSIDA.
- ✓ Les engagements des Coparrainants et l'évolution des priorités ont affecté leur participation à l'ONUSIDA.

Recommandations :

- ✓ L'engagement des Coparrainants pour l'ONUSIDA doit être réétudié et les relations du Secrétariat avec les Coparrainants auront besoin à l'avenir d'une attention extrême.
- ✓ L'ONUSIDA a besoin d'une stratégie à long terme pour respecter ses engagements pour 2030 et tracer sa voie (recommandation 1).
- ✓ La planification opérationnelle pour le Secrétariat doit appuyer le succès de la stratégie 2030 de l'ONUSIDA en matière de dotation appropriée en personnel, de ressources financières et de présence sur le terrain (recommandation 2).

A. Évolution de l'ONUSIDA

17. Au moment de son lancement en 1995, l'ONUSIDA fonctionnait dans l'urgence afin de mettre en place un programme commun et de répondre à une épidémie mortelle et incurable qui s'étendait dans le monde entier à une vitesse effrayante.¹⁴ Comme le disait un Coparrainant lors d'un entretien : « L'ONUSIDA est une start-up qui a répondu à une crise imminente qui semblait, à un moment, nous engloutir et être une maladie mortelle incurable. » L'ONUSIDA a été créé pour être agile et répondre à une crise, ce qui était le cas auparavant. Un autre Coparrainant précise : « J'ai toujours eu le sentiment que l'ONUSIDA [opérait] avec une flexibilité maximale. Une nouvelle campagne pouvait être lancée en un clin d'œil. C'était l'esprit du programme. [Ils] étaient capables d'agir très vite. »

¹⁴ ONUSIDA et OMS, *Rapport sur l'épidémie mondiale de VIH/sida* (1998).

18. À cette époque, le contexte a probablement permis à l'ONUSIDA et à son Secrétariat de fonctionner avec davantage de flexibilité dans leurs structures de gouvernance, d'administration, de contrôle et de redevabilité par rapport à d'autres organismes du système des Nations Unies. Si ces structures flexibles ont été utiles à l'ONUSIDA pour sa capacité à se concentrer sur des questions programmatiques et sa riposte à l'épidémie, elles ont ignoré des lacunes en matière d'organisation et de gouvernance. Celles-ci doivent toujours être traitées dans un but d'alignement sur les autres organismes du système des Nations Unies ainsi que pour tracer sa voie et répondre aux besoins actuels de la riposte.

19. Au fil des années, en réponse à l'épidémie de VIH/sida, le nombre des Coparrainants de l'ONUSIDA est passé de six à onze aujourd'hui.¹⁵ De plus, alors que le Secrétariat comptait en 1995 185 collaborateurs, jusqu'à 50 bureaux nationaux¹⁶ et bénéficiait d'un budget de 127 millions de dollars pour les années 1996-1997,¹⁷ il est passé en 2010 à plus de 900 collaborateurs,¹⁸ à 680 en 2018,¹⁹ à une présence sur le terrain de 78 bureaux nationaux,²⁰ trois bureaux de liaison et six bureaux régionaux,²¹ tout en gérant et en coordonnant un budget de base de 484 millions de dollars pour la période 2018-2019.²² Initialement, le budget de l'ONUSIDA couvrait uniquement les coûts du personnel et des activités opérationnelles du Secrétariat. Cela a progressivement évolué et comprend désormais les ressources pour les Coparrainants (88 millions de dollars par exemple pour 2018-2019).²³

20. L'évolution de la riposte au VIH/sida, déclenchée par des avancées dans les traitements grâce à l'utilisation d'antirétroviraux et à leur disponibilité dans les pays à faible revenu au début des années 2000²⁴, se caractérise aujourd'hui davantage par une réponse ciblée et intégrée que par un sentiment d'urgence. Cela se reflète en partie dans l'évolution de l'ONUSIDA en tant que tel et par la transformation du Secrétariat, passé d'un mécanisme de coordination ad hoc à une entité possédant ses propres structures de programmation et d'organisation.

21. Les résultats financiers de l'ONUSIDA ont augmenté avant de se stabiliser (voir figure I en annexe I), ses recettes ayant atteint leur maximum lors de l'exercice 2008-2009 (577 millions de dollars), suivies par les dépenses sur l'exercice suivant, en 2010-2011 (605 millions de dollars). Cette tendance s'est stabilisée lors des exercices suivants mais pourrait s'orienter à la baisse, d'après le dernier rapport financier présenté à l'occasion de la 44e réunion du CCP en juin 2019.²⁵

¹⁵ Les six Coparrainants initiaux étaient le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, le Programme des Nations Unies pour le développement, l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture, le Fonds des Nations Unies pour la population, l'OMS et le Groupe de la Banque mondiale. Ils ont été rejoints par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime en 1999, par l'Organisation internationale du travail en 2001, par le Programme alimentaire mondial en 2003, par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés en 2004 et par ONU-Femmes en 2012.

¹⁶ UNAIDS/PCB (1)/95.4, « Structure organique et dotation en personnel proposées pour l'ONUSIDA » (1995).

¹⁷ UNAIDS/PCB (9)/00.6, « Rapport financier et informations financières auditées pour l'exercice du 1er janvier 1998 au 31 décembre 1999 et rapport de l'auditeur externe » (2000).

¹⁸ Information transmise au CCI par le Secrétariat.

¹⁹ UNAIDS/PCB (44)/19.8, « Point sur les questions de gestion stratégique des ressources humaines » (2019).

²⁰ UNAIDS/PCB (44)/19.12.rév. 2, « Cadre unifié du budget, des résultats et des responsabilités : Rapport de suivi des résultats 2018 » (2019).

²¹ Information transmise au CCI par le Secrétariat.

²² UNAIDS/PCB (44)/19.17, « Cadre unifié du budget, des résultats et des responsabilités (UBRAF) : plan de travail et budget 2020-2021 » (2019), p. 55.

²³ UNAIDS/PCB (40)/17.4, « Modèle opérationnel affiné du Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida » (2017) et UNAIDS/PCB (44)/19.17, « Cadre unifié du budget, des résultats et des responsabilités (UBRAF) : plan de travail et budget 2020-2021 » (2019), p. 55.

²⁴ ONUSIDA, « 90-90-90 : Une cible ambitieuse de traitement pour aider à mettre fin à l'épidémie du sida » (2014).

²⁵ UNAIDS/PCB (44)/19.14, « Cadre unifié du budget, des résultats et des responsabilités (UBRAF) : rapport de suivi des résultats 2018 » (2019), Introduction.

Contexte du financement de la riposte au VIH/sida

22. En dépit des incertitudes concernant les niveaux de financement, l'ONUSIDA continue de jouer un rôle majeur dans la coordination et la facilitation à plusieurs degrés de la riposte au VIH/sida en compagnie de ses partenaires stratégiques : le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et le Plan d'urgence du Président des États-Unis pour la lutte contre le sida (PEPFAR).²⁶

- **Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme** mobilise et investit chaque année plus de quatre milliards de dollars. Il œuvre notamment en partenariat avec des gouvernements ainsi que des acteurs de la société civile et du secteur privé. Dans le cadre de son partenariat avec le Fonds mondial, l'ONUSIDA contribue à l'identification des lacunes et priorités dans la riposte au VIH/sida, soutient le développement d'investissements et de plans stratégiques nationaux et agit de concert avec la société civile.²⁷ Certains Coparrainants disposent d'accords distincts avec le Fonds mondial, à l'image du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), qui gère des subventions du Fonds mondial dans 45 pays. Un nouveau cadre stratégique de coopération et de collaboration entre le Fonds mondial et l'ONUSIDA a été signé en juin 2019 en vue de consolider leur partenariat.²⁸
- **Le Plan d'urgence du Président des États-Unis pour la lutte contre le sida (PEPFAR)** contribue à hauteur de 6,5 milliards de dollars par an environ aux programmes bilatéraux de prise en charge du VIH/sida et au Fonds mondial.²⁹ L'ONUSIDA travaille avec les pays afin de profiter des investissements du PEPFAR et s'associe au PEPFAR pour son expertise technique et son appui stratégique.³⁰ Le PEPFAR est également considéré comme un soutien essentiel à la réponse accélérée de l'ONUSIDA.³¹ De manière similaire à la coopération avec le Fonds mondial, le partenariat étroit entre l'ONUSIDA et le PEPFAR se traduit particulièrement au niveau des pays, où le PEPFAR et le Fonds mondial sont vus comme des contributeurs de premier plan à la riposte au VIH/sida.
- **Bailleurs de fonds gouvernementaux de l'ONUSIDA** En 2018, 205,6 millions de dollars ont été octroyés à l'ONUSIDA par 28 gouvernements pour des activités essentielles et non essentielles de l'UBRAF. Sur le budget de base de l'UBRAF, 90 % provenaient de dix bailleurs de fonds gouvernementaux.³² En 2016, le financement par les gouvernements a connu une nette baisse due à divers facteurs et moins de 75 % des fonds de l'UBRAF ont pu être levés.³³ Le système des Nations Unies a connu des baisses comparables découlant en grande partie d'une réorientation des priorités dans les pays bailleurs de fonds.³⁴ Comme précisé lors de la 44e réunion du CCP, la

²⁶ ONUSIDA, *Stratégie 2016-2021 de l'ONUSIDA*.

²⁷ Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et ONUSIDA, « Accord-cadre stratégique de coopération et de collaboration entre le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) » (2019).

²⁸ Ibid.

²⁹ Plan d'urgence du Président des États-Unis pour la lutte contre le sida, « Financement du PEPFAR, année fiscale 2004-2017 », dernière mise à jour en 2016.

³⁰ ONUSIDA, « Le PEPFAR est sur le point de donner encore plus de résultats », communiqué de presse du 4 mai 2017.

³¹ ONUSIDA, *Stratégie 2016-2021 de l'ONUSIDA*.

³² UNAIDS/PCB (44)/19.14, « Cadre unifié du budget, des résultats et des responsabilités (UBRAF) : rapport de suivi des résultats 2018 » (2019), Introduction.

³³ Ibid.

³⁴ Jen Kates et al., « Donor government funding for HIV in low- and middle-income countries in 2018 » (San Francisco, Henry J. Kaiser Family Foundation, 2019).

tendance reste celle d'un UBRAF ambitieux mais sous-financé.³⁵ Pourtant, les besoins demeurent évidents dans de nombreuses régions du monde, en particulier parmi les populations clés.³⁶

Rôle et contributions des Coparrainants

23. Le rôle des Coparrainants a également évolué depuis les premiers projets et discussions de 1995, une époque où il était envisagé qu'ils ne soient pas simplement des Coparrainants mais également des « cogérants » de l'ONUSIDA, avec une responsabilité commune.³⁷ Le coparrainage implique en outre des engagements en matière de financement et de dotation en personnel. Les engagements de financement par les Coparrainants représentent une part significative de la riposte. En 2018, les Coparrainants ont consacré 300 millions de dollars de leurs fonds à des activités de prise en charge du VIH/sida, en grande partie dans le cadre de leurs budgets programmatiques respectifs. De plus, ils bénéficient de financements provenant du Secrétariat pour des activités supplémentaires de riposte au VIH/sida sous forme d'allocations de base de l'UBRAF ainsi que par le biais d'enveloppes nationales annuelles (voir ci-dessous pour en savoir plus sur les enveloppes nationales).³⁸

24. La baisse des financements a compliqué la tâche des Coparrainants. La crise de ces financements en 2015-2016 a entraîné des changements considérables. Selon les réponses au questionnaire du CCI, la majorité des Coparrainants ont connu une diminution significative du nombre de personnes se consacrant au VIH/sida. Entre les exercices 2014-2015 et 2018-2019, les affectations du budget de base de l'UBRAF aux Coparrainants ont subi une baisse de près de 50 % (de 175 millions de dollars à 88 millions de dollars). Dans le même temps, cette diminution était de 10 % pour le Secrétariat (de 310 millions de dollars à 280 millions de dollars).³⁹ Cela fait suite aux décisions prises lors des 37e et 40e réunions du CCP en octobre 2015 et juin 2017.⁴⁰ Les financements constituent un problème pour l'ONUSIDA et, ces dernières années, l'accent a été mis en particulier sur le transfert des décisions quant à leur utilisation au niveau des pays.

25. Lancé dans 71 pays lors de l'exercice 2018-2019, le processus des enveloppes nationales devait être à l'origine un financement de base supplémentaire pour les Coparrainants.⁴¹ Le processus et ces affectations, basées sur une formule, avaient pour but de soutenir « des actions ciblées catalytiques dans le cadre d'un plan commun [au niveau national], en synergie avec des partenaires clés, notamment la société civile ». ⁴² En réalité, les enveloppes nationales n'avaient pas vocation à augmenter les fonds destinés aux Coparrainants. Le processus mettait plutôt l'accent sur des décisions de financement prises sur le terrain, en ciblant particulièrement les pays identifiés dans sa stratégie d'accélération.⁴³ Si l'on s'appuie sur des entretiens menés sur le terrain ainsi que sur des réponses aux questionnaires, alors que le processus des

³⁵ UNAIDS/PCB (44)/19.17, « Cadre unifié du budget, des résultats et des responsabilités (UBRAF) : plan de travail et budget 2020-2021 » (2019).

³⁶ Les populations clés sont définies comme étant les professionnelles du sexe, les usagers de drogues injectables, les hommes homosexuels et autres hommes ayant des rapports sexuels avec des hommes et les femmes transgenres (ONUSIDA, *Communautés au cœur du jeu : Défendre les droits, briser les barrières, atteindre les populations avec des services liés au VIH : mise à jour mondiale sur le sida 2019* (2019)).

³⁷ E/1995/71.

³⁸ UNAIDS/PCB (40)/17.4, « Modèle opérationnel affiné du Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) » (2017).

³⁹ UNAIDS/PCB (32)/13.8, « Cadre unifié du budget, des résultats et des responsabilités 2012-2015 de l'ONUSIDA, budget pour 2014-2015 » (2013), p. 23 et UNAIDS/PCB (44)/19.17, « Cadre unifié du budget, des résultats et des responsabilités (UBRAF) : plan de travail et budget 2020-2021 » (2019), p. 55.

⁴⁰ Décisions de la 37e réunion (2015) et de la 40e réunion (2017) du Conseil de Coordination du Programme.

⁴¹ UNAIDS/PCB (41)/17.20, « Rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre du Plan d'action du Programme commun de l'ONUSIDA » (2017), par. 19.

⁴² Ibid., p. 10, étude de cas sur le Swaziland.

⁴³ ONUSIDA, *Stratégie 2016-2021 de l'ONUSIDA*.

enveloppes nationales a fonctionné de manière stratégique dans certains pays, les faibles montants et les coûts des transactions pour les Coparrainants doivent faire l'objet d'un examen approfondi afin de déterminer comment le processus des enveloppes nationales peut être appliqué à l'ensemble des pays de manière plus durable et systématique (du point de vue tactique à l'aspect stratégique). Il est aussi question du processus, étant donné le fait que les inspecteurs ont clairement constaté que l'intérêt du système des enveloppes nationales n'était pas clairement compris, ni pleinement reconnu au niveau mondial. En insistant sur les activités catalytiques au service d'une stratégie globale, le processus des enveloppes nationales pourrait renforcer la coopération et la collaboration entre les Coparrainants et le Secrétariat à plusieurs niveaux. Au vu de ce potentiel et du fait de la nouveauté de ce processus, **l'ONUSIDA doit évaluer de manière indépendante le processus des enveloppes nationales afin de déterminer son efficacité, soit dans le cadre de l'évaluation de l'UBRAF actuel,⁴⁴ soit en tant qu'effort autonome.**

Les cibles ne sont pas atteintes dans le secteur de la santé

26. La riposte au VIH/sida a connu des avancées majeures depuis 1995 et l'ONUSIDA ainsi que ses parties prenantes doivent être félicitées pour l'avoir coordonnée et dirigée sur de nombreux fronts. Cependant, la réponse pour les populations clés⁴⁵ et la réussite de la prévention restent insuffisantes. Comme l'indique la figure ci-dessous, le nombre de nouvelles infections par le VIH dans le monde demeure élevé et il existe un risque de ne pas atteindre la cible (représentée par le point vert) fixée pour 2020,⁴⁶ sans parler du troisième des Objectifs de développement durable (ODD),⁴⁷ dont l'un des buts est de mettre fin à l'épidémie de VIH/sida d'ici 2030. Comme le conclut un rapport : « Les projections actuelles montrent que de nombreux indicateurs des ODD liés à la santé (...) nécessiteront un changement concerté par rapport à ce qui a pu générer des gains par le passé (...) vers une action politique multisectorielle et axée sur la prévention et des investissements dans l'optique d'atteindre les ODD. Plus particulièrement, certains objectifs devront progresser à un rythme qu'aucun pays n'est parvenu à atteindre ces dernières années pour être concrétisés d'ici à 2030. »⁴⁸

27. Cela n'est pas nouveau, alors que les efforts visant à atteindre les cibles 6A et 6B des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), qui appellent à enrayer la propagation du VIH/sida et à parvenir à un accès mondial aux traitements, ont également été insuffisants en 2015.⁴⁹ Un rapport de 2007 du CCI mettait en avant des problèmes structurels et de gouvernance entravant l'ONUSIDA et l'empêchant probablement d'être pleinement efficace dans son action pour l'OMD 6. À cette époque, le problème central était constitué par le nombre de Coparrainants et par la dépendance vis-à-vis du Secrétariat pour coordonner et permettre à chacun d'aboutir à un consensus, sans oublier le fait que chaque Coparrainant était uniquement responsable envers son propre organe directeur.⁵⁰

⁴⁴ ONUSIDA, « Contribution du Programme commun de l'ONUSIDA aux objectifs et cibles de la stratégie 2016-2021 de l'ONUSIDA : évaluation commune du Cadre unifié du budget, des résultats et des responsabilités 2016-2021 (UBRAF) » (2019).

⁴⁵ Dans la stratégie 2016-2021 de l'ONUSIDA, les populations clés ou populations clés à plus haut risque sont définies comme étant les groupes les plus susceptibles d'être exposés au VIH ou de le transmettre et dont la participation est indispensable à une riposte au VIH réussie. Dans tous les pays, les populations clés comprennent les personnes vivant avec le VIH. Dans la plupart des environnements, les hommes ayant des rapports sexuels avec d'autres hommes, les personnes transgenres, les usagers de drogues injectables et les professionnel(le)s du sexe ainsi que leurs clients sont plus exposés au VIH que les autres groupes.

⁴⁶ ONUSIDA, *Un long chemin reste à parcourir, Comblent les écarts, Rompre les barrières, Réparer les injustices : Mise à jour des données mondiales du sida 2018* (2018).

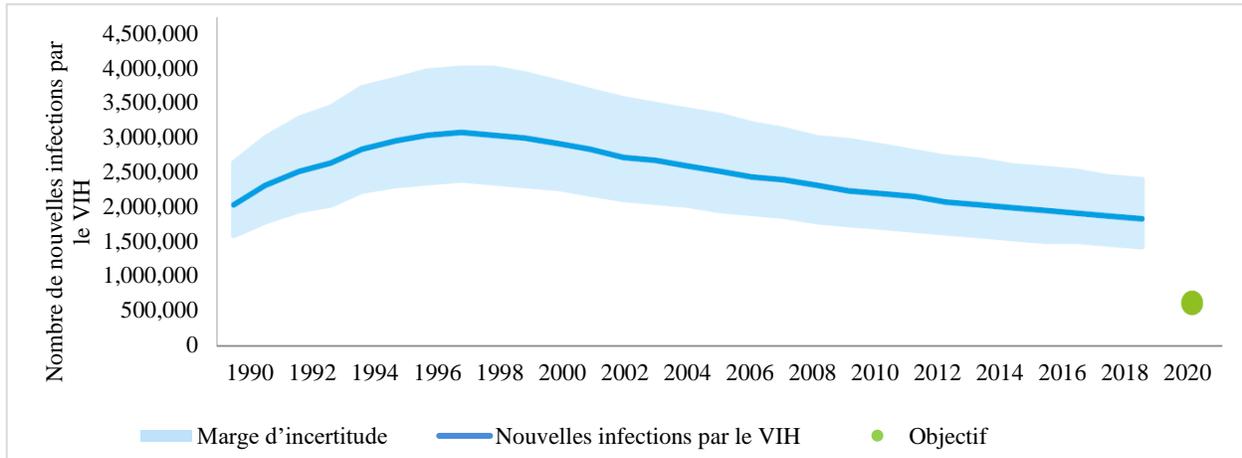
⁴⁷ Donner aux individus les moyens de vivre une vie saine et promouvoir le bien-être de tous à tous les âges.

⁴⁸ Rafael Lozano et al., « Measuring progress from 1990 to 2017 and projecting attainment to 2030 of the health-related Sustainable Development Goals for 195 countries and territories: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2017 », *The Lancet*, vol. 392 (2018), pp. 2091–2138, p. 2092.

⁴⁹ Hannah Ritchie et Max Roser, « Now it is possible to take stock – did the world achieve the Millennium Development Goals » (Our World in Data, 2018).

⁵⁰ JIU/REP/2007/12.

Figure I
Nombre de nouvelles infections par le VIH dans le monde, 1990-2018 et objectif 2020



Source : données de l'ONUSIDA, juillet 2019.

Le « commun » doit être réévalué

28. D'après des entretiens menés avec des parties prenantes stratégiques de l'ONUSIDA, il existe des frustrations à plusieurs niveaux en matière de coordination et de communication, d'exécution du programme, de financement et de processus d'information. La rupture la plus marquante semble se situer entre les Coparrainants et le Secrétariat concernant la manière dont l'ONUSIDA exerce à plusieurs niveaux, ce à quoi il ressemblera à l'avenir et la façon dont il sera doté en personnel pour satisfaire ses futurs besoins.

29. Sans Coparrainant, il n'y a pas de « programme commun ». Il s'agit simplement d'un programme. Pourtant, lors de réunions récentes du CCP auxquelles les inspecteurs ont assisté en tant qu'observateurs, même les commentaires verbaux de délégués parlaient d'activités accomplies par le « Secrétariat et les Coparrainants » plutôt que par le « Programme commun », marquant une séparation nette entre les deux entités. Bien que cela n'ait pas forcément d'implication flagrante, les mots sont importants, à plus forte raison pour un programme « commun » qui s'enorgueillit d'être le seul de son genre dans le système onusien et de proposer un modèle inédit qui favorise la collaboration et la coordination entre plusieurs organismes des Nations Unies.

30. Pour de nombreux organismes coparrainants, les activités programmatiques liées au VIH/sida sont passées d'unités dédiées autonomes axées sur le VIH/sida à des approches plus intégrées, ce qui signifie que les collaborateurs exécutent plusieurs tâches en plus de leur travail relatif au VIH/sida.⁵¹ Élaborés en 2004, les principes directeurs du coparrainage (voir chapitre III et annexe II) constituent un exemple supplémentaire de l'évolution de la riposte et de l'environnement de l'ONUSIDA ainsi que du décalage des engagements et de la participation des Coparrainants avec les besoins actuels de la prise en charge du VIH/sida et les attentes d'un programme « commun ».

31. Comme indiqué précédemment, selon la conception d'origine de l'ONUSIDA, les Coparrainants devaient en être des « cogérants ». Un rapport de 2007 du CCI détaille : « Étant donné que chaque Coparrainant n'est responsable qu'envers son propre comité exécutif/directeur indépendant, ni le Secrétariat de l'ONUSIDA, ni le CCP ne possèdent de pouvoir de contrôle sur les Coparrainants. Par conséquent, la marge de manœuvre est réduite en vue d'exercer une pression quelconque sur les

⁵¹ D'après les réponses de Coparrainants au questionnaire du CCI.

Coparrainants pour qu'ils deviennent des partenaires efficaces au sein de l'ONUSIDA. »⁵² De ce fait, cette composante prévue de sa conception n'a jamais été totalement réalisée. Les Coparrainants ont donc chacun avancé dans leur direction, allant ainsi à l'encontre du rôle de coordination du Secrétariat. Les implications de cet aspect inachevé du « Programme commun » doivent être pleinement reconnues afin que de nouvelles attentes puissent être définies pour les Coparrainants et le Secrétariat.

32. Comme l'ont souligné à la fois des Coparrainants et des dirigeants du Secrétariat, la coordination au niveau mondial de l'ONUSIDA est problématique du fait d'une communication et d'attentes souvent insuffisantes. La « Division du travail »,⁵³ un document qui apporte des orientations aux Coparrainants et au Secrétariat à tous les niveaux de la participation programmatique, offre un exemple de la manière dont les rôles et responsabilités peuvent être clarifiés et dont les attentes peuvent être discutées et négociées dans un programme reposant sur la collaboration. Celui-ci est toutefois susceptible d'avoir ses limites. Comme le précise le document d'orientation, la Division du travail permet à l'ONUSIDA de « proposer collectivement des contributions décisives et intégrées aux niveaux national, régional et mondial ». Lors d'entretiens menés avec des Coparrainants à tous les niveaux, ceux-ci évoquent la révision 2018 de la Division du travail comme un exemple de ce qui fonctionne bien au sein de l'ONUSIDA. En revanche, le Secrétariat, à qui échoit souvent le devoir de trancher les zones grises de la Division du travail, estime qu'elle ne fonctionne que lorsque la dotation en personnel est suffisante et que les Coparrainants font preuve d'intérêt. Un interlocuteur remarque : « Vu que de nombreux Coparrainants manquent de capacités et de présence dans les pays (...), il revient souvent au Secrétariat de se charger de l'ensemble des problèmes et domaines qui devraient être gérés par des Coparrainants spécifiques dans la Division du travail ».

33. Bien que les inspecteurs aient estimé que la Division du travail était une pratique pertinente et novatrice pour clarifier les rôles, les attentes et les responsabilités, celle-ci doit être actualisée, au même titre que les principes de coparrainage, afin de refléter une stratégie future réinterprétant la capacité et l'engagement des Coparrainants et du Secrétariat dans un processus stratégique et inclusif. **Le Secrétariat doit également désigner un responsable de haut niveau qui agira en tant que point de contact central pour les Coparrainants en vue de coordonner la communication et de rebâtir les relations aux niveaux mondial et technique.**

34. Comme écrit précédemment, de nombreux changements se sont produits depuis 1995 en matière de riposte au VIH/sida et de contexte de développement de manière générale. Plus concrètement, les Coparrainants doivent également réfléchir à leur pertinence et à la valeur ajoutée représentée par leur participation à l'ONUSIDA, notamment leur engagement à tous les niveaux. En d'autres termes, **les dirigeants des organismes coparrainants doivent déterminer si leur implication dans l'ONUSIDA est toujours en adéquation avec le mandat, la mission et la stratégie de leurs entités respectives ainsi qu'avec leurs engagements dans le cadre du Programme 2030.**

B. Planification stratégique au sein de l'ONUSIDA

35. En réponse à la deuxième évaluation indépendante de l'ONUSIDA en 2009, le CCP a demandé au Secrétariat « d'élaborer un nouvel énoncé de mission, accompagné d'objectifs mesurables et définis dans le temps soutenus par un nouveau plan stratégique ».⁵⁴ Cette demande définissait ce qui allait devenir le premier plan stratégique complet de l'ONUSIDA, comprenant des consultations et négociations multipartites qui ont abouti à l'adoption de la stratégie de l'ONUSIDA 2011-2015 lors de la 27^e réunion

⁵² JIU/REP/2007/12, par. 19.

⁵³ ONUSIDA, « Division du travail du Programme commun de l'ONUSIDA : note d'orientation, 2018 », version révisée d'un document de 2010 du même nom.

⁵⁴ UNAIDS/PCB (26)/10.9, « Suivi de la Deuxième évaluation indépendante : Énoncé de mission de l'ONUSIDA » (2010), p. 3.

du CCP en 2010.⁵⁵ La deuxième stratégie a été développée à la suite de discussions lors des 32e et 33e réunions du CCP sur le programme de développement post-2015.⁵⁶ À l'occasion de sa 35e réunion, le CCP a demandé au Directeur exécutif d'actualiser la stratégie 2011-2015 pour la période d'accélération afin de l'aligner sur la résolution relative à l'examen quadriennal complet des politiques d'activités opérationnelles pour le développement du système des Nations Unies,⁵⁷ en tenant compte de la Déclaration politique de 2011 sur le VIH et le sida.⁵⁸ Adoptée en octobre 2015⁵⁹ dans le cadre d'un processus multisectoriel, la stratégie actuelle intègre les aspects pertinents des ODD et couvre la période allant de 2016 à 2021.⁶⁰ Selon des entretiens menés avec des collaborateurs et des parties prenantes, l'ONUSIDA prévoit d'entamer ce que certains ont décrit comme « une mise à jour du dernier plan ».

Un nouveau plan pour respecter le Programme 2030

36. Selon des entretiens avec des Coparrainants et des membres du Secrétariat, aucune discussion substantielle n'a été menée quant à la planification stratégique au-delà de 2021 et à l'avenir de l'ONUSIDA, tant au sein du CCP que du Secrétariat. La 46e réunion du COC en octobre 2018 incluait un point de l'ordre du jour sur l'avenir de l'ONUSIDA, au sujet duquel les dirigeants des organismes coparrainants ont fait part de leurs contributions et de leurs réflexions. Au préalable, des discussions informelles entre les organismes coparrainants s'étaient tenues en septembre 2018.⁶¹ Ces discussions stratégiques informelles n'ont pas débouché sur des échanges approfondis, comme le remarque un Coparrainant : « De manière générale, le Secrétariat est assez réticent à l'idée d'aborder ce sujet ». Des documents stratégiques internes sur l'avenir de l'ONUSIDA, partagés avec le CCI, devaient être évoqués lors de la 42e réunion du CCP de juin 2018 mais ont été laissés de côté en raison des discussions sur les allégations de harcèlement sexuel et de l'élaboration d'un plan d'action de gestion visant à répondre aux problèmes de redevabilité. Le personnel du Secrétariat a confirmé qu'en dépit de l'existence de conversations stratégiques occasionnelles sur le long terme depuis 2014, la planification stratégique n'a occupé qu'une place très réduite ces derniers temps, notamment quant à la manière de respecter le Programme 2030, et pas uniquement de s'y atteler. Les événements récents au sein du Secrétariat n'ont fait que repousser ces conversations.

37. Alors qu'un plan à moyen terme de développement des cibles 2025 est en cours de développement dans le cadre d'un processus consultatif et multipartite piloté par le Secrétariat,⁶² il convient d'orienter les efforts et de consacrer un capital politique significatif à une stratégie sur le long terme. Faire face au contexte changeant de la riposte au VIH/sida, aux engagements du Programme 2030, aux défis du financement et au rééquilibrage des composantes essentielles de l'ONUSIDA incombera principalement à la nouvelle équipe de direction du Secrétariat et ces tâches devront être exécutées dans le contexte d'un processus de planification stratégique innovant et progressiste. Ce type de planification devrait cibler les horizons à long terme de l'ONUSIDA et inclure des consultations avec les principales parties prenantes sur les éléments programmatiques (notamment de la part des partenaires clés mentionnés précédemment ainsi que du Conseil économique et social). Ce processus comprendra des échanges sur toutes les configurations

⁵⁵ ONUSIDA, *Stratégie 2011-2015 de l'ONUSIDA : Objectif zéro* (2010).

⁵⁶ 32e réunion du CCP, décision 5.1 (juin 2013) ; UNAIDS/PCB (33)/13.17, « Le point sur la riposte au sida dans le programme de développement pour l'après-2015 » (2013) ; 33e réunion du CCP, point de décision 5.2 (décembre 2013) ; et UNAIDS/PCB (33)/13.23, « Rapport de la 33e Réunion du Conseil de Coordination du Programme » (2014).

⁵⁷ Résolution de l'Assemblée générale 67/226.

⁵⁸ Décision 3.5 (décembre 2014).

⁵⁹ 37e réunion du CCP, point de décision 5.1 (octobre 2015).

⁶⁰ ONUSIDA, *Stratégie 2016-2021 de l'ONUSIDA*.

⁶¹ D'après les réponses de Coparrainants au questionnaire du CCI.

⁶² ONUSIDA, « Première rencontre directe du Comité d'orientation sur la définition des objectifs, l'impact et les besoins en ressources, 10-12 octobre 2018, Glion, Suisse » (2018).

possibles d'exécution du programme, en particulier des efforts communs et des domaines complémentaires en matière de santé.

38. L'ONUSIDA doit élaborer une stratégie à long terme reflétant les consultations évoquées précédemment, une analyse structurelle de la marche à suivre pour respecter le Programme 2030, son rôle dans les partenariats clés, la participation et l'engagement des Coparrainants et la manière dont les ressources seront mobilisées et affectées pour atteindre les objectifs de la stratégie.

39. La recommandation suivante a pour but de faciliter la mise en œuvre d'un processus de planification stratégique inclusif pour l'ONUSIDA en 2030.

Recommandation 1

À compter de 2020, le Conseil de Coordination du Programme devra élaborer une stratégie à long terme dans le but d'atteindre les objectifs de l'ONUSIDA dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

C. Planification opérationnelle au sein du Secrétariat

40. Lors des entretiens avec le CCI, le personnel du Secrétariat a indiqué qu'il n'existait pas de plan opérationnel correspondant directement à la stratégie actuelle. Un plan opérationnel définit les structures des équipes, des unités et/ou des départements et décrit la manière dont celles-ci contribuent à l'atteinte des objectifs stratégiques de l'organisation. Un plan opérationnel cartographie le plan stratégique, les tâches et responsabilités de chacun ainsi que le calendrier et les ressources nécessaires à son exécution.⁶³ Dans leur majorité, les documents stratégiques de l'ONUSIDA et de son Secrétariat se rapportent uniquement aux activités programmatiques.

41. Des évaluations menées par les bailleurs de fonds ont mis en évidence le manque de planification opérationnelle comme une faiblesse⁶⁴ et l'un d'entre eux a émis la suggestion suivante : « Bien que l'ONUSIDA possède un mandat clair, il n'y a pas de véritable visibilité sur une stratégie et ses plans de mise en œuvre et son cadre de résultats est inadapté ». ⁶⁵ Si les bailleurs de fonds reconnaissent par ailleurs que des progrès ont été réalisés dans ce domaine,⁶⁶ ils soulignent que des améliorations demeurent possibles.

42. Il ne s'agit pas de dire que le Secrétariat n'a pas affiné son modèle opérationnel ou développé de documents opérationnels en vue de répondre aux diverses initiatives programmatiques.⁶⁷ Il y a clairement

⁶³ Syndicate Room Ltd, « The definition of operational plan ».

⁶⁴ Multilateral Organisation Performance Assessment Network, *MOPAN 2015–16 Assessments: Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS), Institutional Assessment Report* (2017), synthèse, p. VII.

⁶⁵ Royaume-Uni, ministère du Développement international, *Multilateral Aid Review: Ensuring Maximum Value for Money for UK Aid Through Multilateral Organisations* (Londres, 2011), p. 192.

⁶⁶ Royaume-Uni, ministère du Développement international, *Multilateral Aid Review Update: Driving Reform to Achieve Multilateral Effectiveness* (Londres, 2013).

⁶⁷ En réponse à la Deuxième évaluation indépendante de l'ONUSIDA, le Secrétariat a revu sa méthodologie en matière d'organisation et de dotation en personnel. Cette démarche a débouché sur une évaluation fonctionnelle du personnel au sein du Secrétariat à la lumière de l'évolution de l'environnement opérationnel de l'ONUSIDA et de la nouvelle vision institutionnelle. En outre, la première cartographie mondiale des capacités en ressources humaines a été entreprise conjointement par le Secrétariat et l'ensemble des Coparrainants (UNAIDS/PCB (27)/10.19, « Suivi de la Deuxième évaluation indépendante de l'ONUSIDA : Rapport sur la mise en œuvre » (2010)). En 2013, 70 % du personnel du Secrétariat de l'ONUSIDA étaient basés hors de Genève (UNAIDS/PCB (32)/13.10, « Point sur les questions de gestion stratégique des ressources humaines » (2013)). En 2016, l'ONUSIDA a affiné son modèle opérationnel selon les recommandations du Comité mondial d'examen sur l'avenir du modèle du Programme commun de l'ONUSIDA. Cela a abouti à la mise en place des financements par enveloppes nationales pour les Coparrainants ainsi qu'au repositionnement de 2016-2017, lors duquel le Secrétariat a réduit ses effectifs de 13 % et réaffecté environ 120 collaborateurs (réponse du Secrétariat au questionnaire du CCI).

eu des améliorations. Toutefois, la fragmentation des outils opérationnels et des exercices de planification souligne la nécessité pour le Secrétariat de poursuivre ses progrès en se lançant dans une planification opérationnelle exhaustive qui complètera et reflètera sa planification stratégique à long terme.

43. La recommandation suivante vise à garantir que le Secrétariat, en consultation avec ses principales parties prenantes, respecte scrupuleusement la vision et la stratégie à long terme de l'ONUSIDA et qu'il bénéficie d'une organisation et de ressources adéquates pour atteindre ses cibles et ses objectifs.

Recommandation 2

D'ici la fin de 2022, la Directrice exécutive devra présenter au Conseil de Coordination du Programme des plans opérationnels, accompagnés de délais et d'objectifs définis, reflétant la stratégie à long terme de l'ONUSIDA, notamment par rapport aux structures, à la dotation en personnel, aux ressources financières et à la présence sur le terrain du Secrétariat.

D. Reste du rapport

44. Une vision stratégique innovante et à long terme pour l'ONUSIDA est d'une importance capitale et doit être au premier rang des priorités du CCP et de la nouvelle Directrice exécutive. Si son état futur est amené à être similaire à ce qu'il est aujourd'hui du point de vue ses structures et de la dotation en personnel du Secrétariat, plusieurs lacunes d'ampleur doivent être comblées afin de le rendre plus efficace et responsable (en matière de gouvernance, de contrôle et de redevabilité, de gestion des ressources humaines et de services administratifs). Les chapitres restants du présent rapport mettent l'accent sur les thèmes auxquels doivent s'atteler (en urgence) l'ONUSIDA et son Secrétariat dans le but de restaurer son intégrité institutionnelle et d'atteindre ses objectifs 2030.

III. GOUVERNANCE

Le Conseil de Coordination du Programme ne remplit pas son rôle et ses responsabilités en matière de contrôle et de redevabilité. Il se doit d'inverser la tendance afin d'aligner l'ONUSIDA sur les autres organismes du système des Nations Unies et d'éviter d'autres revers au niveau de ses finances et de sa réputation.

Constatations :

- ✓ La structure de gouvernance de l'ONUSIDA a été pensée afin de répondre à une crise de santé mondiale et de permettre au Secrétariat d'agir rapidement. Le CCP reflète d'ailleurs ce contexte en se concentrant sur les questions financières et programmatiques.
- ✓ En dépit de l'évolution du contexte de la riposte au VIH/sida, ainsi que du rôle des Coparrainants, la gouvernance de l'ONUSIDA n'exerce pas de supervision et de redevabilité de base sur l'ONUSIDA et son Secrétariat, à l'image d'interactions substantielles entre le CCP et les fonctions de contrôle et de direction exécutive sur les questions de redevabilité.
- ✓ Les lacunes en matière de contrôle et de redevabilité et la façon dont elles ont été prises en charge ont eu des répercussions financières et ont nui à la réputation de l'institution.
- ✓ La durée du mandat et les attentes en matière de performances pour le poste de Directeur exécutif ne sont pas clairement établies.

Recommandations :

- ✓ Le CCP doit exercer des responsabilités de contrôle sur l'ONUSIDA et son Secrétariat et traduire cet état de fait en actualisant son Modus operandi (recommandation 3).
- ✓ Le CCP doit se rapprocher du Secrétaire général des Nations Unies afin de réfléchir à l'instauration d'une limite de durée du mandat du poste de Directeur exécutif afin d'apporter davantage de certitude à la planification de la succession ainsi que d'un contrat de mission dans le but d'énoncer avec transparence les attentes en matière de performances.

A. Histoire de la gouvernance de l'ONUSIDA

45. Des failles en matière de gouvernance (en particulier le manque de contrôle et de redevabilité du CCP) ont été soulignées dans au moins quatre rapports indépendants⁶⁸ sur l'ONUSIDA. Si des efforts ont été consentis pour répondre à une partie des problèmes de gouvernance soulevés dans ces rapports, les recommandations relatives aux missions de contrôle et de redevabilité du CCP sont restées en grande majorité lettre morte. Le présent rapport redéfinit la gouvernance de l'ONUSIDA afin de formuler au CCP des recommandations d'ordre structurel et procédural (dans ce chapitre et le suivant) pour qu'il puisse mieux organiser l'exercice de ses rôles et responsabilités de contrôle et de redevabilité, dans la lignée des autres organismes du système des Nations Unies.

⁶⁸ Évaluation quinquennale de l'ONUSIDA, 2002 ; JIU/REP/2007/12 ; Deuxième évaluation indépendante de l'ONUSIDA 2002-2008 ; et UNAIDS/PCB (43)/CRP1, « Rapport sur le travail du Groupe d'experts indépendants sur la prévention et la lutte contre le harcèlement, y compris sexuel, les intimidations et les abus de pouvoir au sein du Secrétariat de l'ONUSIDA » (2018).

46. Dans le contexte des Nations Unies, la gouvernance est définie comme « la combinaison de structures et de processus mis en œuvre par le Conseil en vue d'informer, d'orienter, de gérer et de contrôler les activités de l'organisation dans le but d'atteindre ses objectifs ». ⁶⁹

47. Comme rappelé au chapitre I, l'ONUSIDA a été instauré en 1994 sous forme de programme commun et coparrainé des Nations Unies par la résolution 1994/24 du Conseil économique et social, ⁷⁰ puis lancé en janvier 1996. Dans ses résolutions et sa décision, le Conseil économique et social a déterminé que l'ONUSIDA devait être dirigé par le CCP, composé de représentants de 22 gouvernements de toutes les régions, élus parmi les États membres des organismes coparrainants, ainsi que de représentants des désormais 11 Coparrainants participant à part entière mais ne votant pas et d'une délégation de cinq membres d'ONG impliquées dans la riposte au VIH/sida. La figure II propose une vue d'ensemble de la structure de gouvernance de l'ONUSIDA et de la composition du CCP.

48. Du fait de sa composition qui voit des ONG associées à des États membres et d'autres organismes des Nations Unies, le CCP est unique au sein du système onusien. Dans sa construction et ses pratiques, le CCP est une structure de gouvernance « allégée » qui correspondait au « besoin urgent de rendre le Programme opérationnel au plus vite » ⁷¹ afin de répondre à une crise mondiale en cours. L'ONUSIDA avait donc besoin d'un Secrétariat, d'une structure de gestion et d'une direction exécutive en mesure d'agir rapidement et avec agilité.

49. Les autres motifs en faveur d'une structure de gouvernance allégée ont probablement été confortés par les plans initiaux de dotation en personnel et de présence sur le terrain proposés en 1995 (185 collaborateurs dans 50 lieux) ⁷² et par l'accent mis sur les contributions des Coparrainants. La résolution du Conseil économique et social a imaginé le lancement de l'ONUSIDA « sur la base d'une cogérance, d'une planification et d'une exécution en collaboration et d'un partage équitable des responsabilités ». ⁷³ Il est par ailleurs possible que cela ait amené le CCP à se concentrer essentiellement sur les questions budgétaires et programmatiques au détriment du contrôle et de la gestion.

50. Comme évoqué au chapitre II, le contexte actuel n'aurait pu être envisagé en 1995, au plus fort de la crise du VIH/sida. Aujourd'hui, les rôles et responsabilités des Coparrainants et du Secrétariat ont évolué pour s'adapter à un nouveau contexte, les Coparrainants intégrant leur riposte au VIH/sida dans d'autres activités programmatiques et le Secrétariat assumant un rôle bien plus large que ce qui avait été prévu. Ce changement de contexte et de rôle du Secrétariat implique donc un mode de gouvernance plus classique que ce qui est en vigueur à ce jour.

B. Composantes du CCP

51. Les composantes du CCP, détaillées en figure II, sont également évoquées ci-dessous sous la forme d'une brève description ainsi que de leurs rôles et responsabilités respectifs.

⁶⁹ Bureau des services de contrôle interne des Nations Unies, « List of key oversight terms » (2013), p. 7.

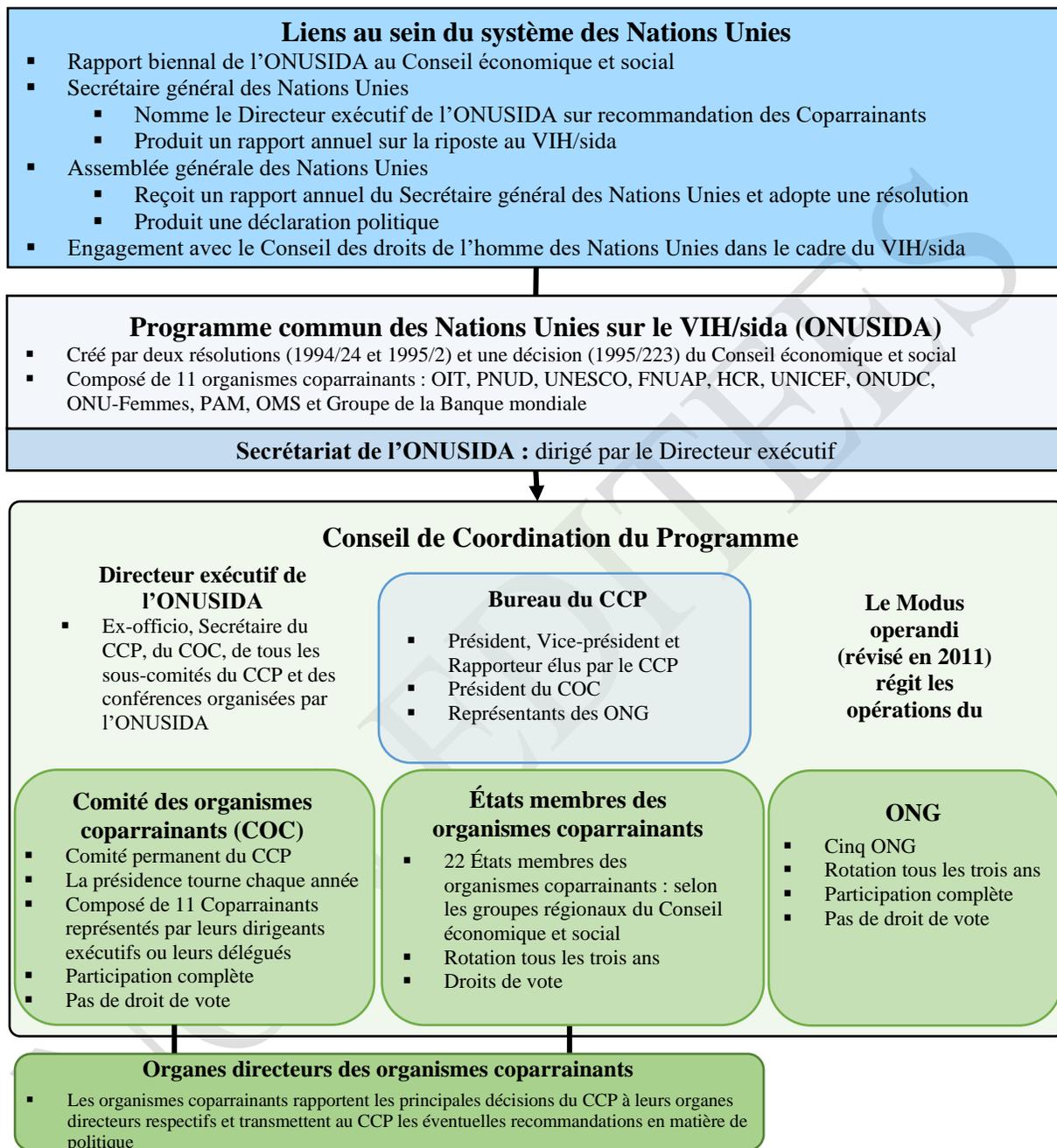
⁷⁰ Selon la Charte des Nations Unies, le Conseil économique et social ne peut créer d'organismes mais uniquement des programmes. Voir chap. X, art. 62-64 et 68.

⁷¹ Résolution 1995/2 du Conseil économique et social.

⁷² UNAIDS/PCB (1)/95.4, « Structure organique et dotation en personnel proposées pour l'ONUSIDA » (1995).

⁷³ Résolution 1994/24 du Conseil économique et social.

Figure II
Structure de gouvernance de l'ONUSIDA



Source : Recherches du CCI.

- **Comité des organismes coparrainants (COC) :** Le Comité est composé des Directeurs exécutifs des 11 organismes coparrainants. En plus de transmettre au Secrétaire général des Nations Unies une recommandation par consensus quant au choix du Directeur exécutif de l'ONUSIDA, le Comité a été pensé pour occuper un rôle central dans la formulation de conseils en matière de

gestion, de budget et d'opérations de l'ONUSIDA.⁷⁴ L'ensemble des 11 organismes coparrainants mettent en place des structures et du personnel pour appuyer leur participation à l'ONUSIDA. Un précédent rapport dressait le constat suivant : « Un équilibre est nécessaire dans la façon dont les organismes coparrainants sont activement impliqués dans les grandes décisions, tout en reconnaissant pleinement la responsabilité du Directeur [exécutif] pour la conduite du Programme commun ». ⁷⁵ Les principes directeurs des organismes coparrainants (voir annexe II) avaient vocation à orienter les organismes des Nations Unies susceptibles de rallier l'ONUSIDA et à garantir la cohérence des standards entre les Coparrainants. Ces critères sont en majorité respectés par les 11 Coparrainants, bien qu'il existe des failles dans leurs relations avec leurs organes directeurs respectifs. À titre d'exemple, certains organes directeurs de Coparrainants n'approuvent pas de budget spécifique pour les activités de riposte au VIH/sida ou ne leur accordent pas de considération régulière. En outre, certains Coparrainants ne disposent plus de personnel dédié ou de ressources de base affectées au VIH/sida. À la lumière des évolutions de la riposte au VIH/sida ainsi que de la baisse des budgets et de la dotation en personnel des Coparrainants, **la pertinence et la validité des principes directeurs doit être réexaminée et il convient d'envisager des liens plus solides entre le CCP et les organes directeurs des Coparrainants.**

- **ONG** : Les délégués des ONG représentant la société civile ainsi que ceux travaillant avec les populations clés contribuent de manière notable à de nombreux niveaux, notamment à travers leur rôle au sein du CCP. Les Coparrainants et d'autres parties prenantes considèrent que cela témoigne « du caractère inclusif du CCP et apporte "l'équilibre indispensable" lors des réunions et comités du CCP ». Un Coparrainant précise : « L'inclusion de la société civile au CCP et la reconnaissance de sa contribution et de son rôle majeurs constituent un aspect essentiel de l'ONUSIDA ainsi qu'une bonne pratique largement reconnue. Dans l'ensemble, l'approche multisectorielle d'envergure de l'ONUSIDA et sa gestion partagée par une association de Coparrainants, d'États membres et d'acteurs de la société civile est un système unique qu'il n'est pas toujours aisé de mettre en œuvre mais qui, à l'ère des Objectifs de développement durable, se révèle plus adapté qu'un système "en silo" ». Les représentants des ONG sont présents dans des comités et font entendre leur voix sur du nombreux sujets au sein du CCP, ce qui apporte souvent de l'équilibre. Un autre Coparrainant constate : « Le fait que la société civile soit présente autour de la table est une caractéristique unique et intéressante. Il y a une population clé, il y a des personnes vivant avec le VIH. C'est très positif. » *Les inspecteurs notent que le rôle et l'implication des ONG au sein de l'ONUSIDA constitue une bonne pratique qu'il serait intéressant d'étudier de manière approfondie.*
- **États membres** : Des résolutions du Conseil économique et social déterminent quels sont les États membres représentés pour les 22 sièges du CCP. Les États membres élisent un Bureau du CCP, composé d'un Président, d'un Vice-président et d'un Rapporteur dont les mandats durent un an. Pour prendre ses décisions, le CCP s'appuie principalement sur le consensus et n'a eu recours au vote qu'une seule fois dans son histoire.⁷⁶ Au sein du CCP, les États membres sont en majorité représentés par des délégués de ministères de la Santé et/ou des Affaires étrangères. Des membres du CCP ont eux-mêmes qualifié la culture du Conseil de « peu de gouvernance » et « beaucoup de

⁷⁴ E/1995/71.

⁷⁵ Ibid., par. 103.

⁷⁶ Le vote avait pour but de déterminer si le rapport du Groupe d'experts indépendants devait être rendu public, ce qui a été le cas (UNAIDS/PCB (43)/CRP1, « Rapport sur le travail du Groupe d'experts indépendants sur la prévention et la lutte contre le harcèlement, y compris sexuel, les intimidations et les abus de pouvoir au sein du Secrétariat de l'ONUSIDA » (2018)).

consultations ». Comme l'un d'eux l'explique : « Beaucoup de choses reposent sur un consensus entre des États membres très différents, ce qui peut être au détriment d'une bonne gouvernance ».⁷⁷

NON EDITÉES

⁷⁷ D'après des entretiens avec des membres du CCP.

C. Bonne gouvernance dans le contexte des Nations Unies

52. Une bonne gouvernance nécessite une répartition des responsabilités claire entre l'organe directeur, qui détermine les politiques, stratégies, plans et budgets pour atteindre l'objectif de l'entité, et l'équipe de direction, chargée de mettre en œuvre les politiques, stratégies, plans et budgets approuvés par l'organe directeur.⁷⁸ Une étude de 2008 a par ailleurs identifié huit caractéristiques d'une bonne gouvernance : celle-ci doit être participative, axée sur le consensus, responsable, transparente, efficace et efficiente, équitable et inclusive, et respectueuse de l'État de droit.⁷⁹

53. En matière de gouvernance de l'ONUSIDA, le CCP semble observer la majeure partie des caractéristiques mentionnées ci-dessus, à l'exception de ce que l'étude a défini comme la « redevabilité » et le respect de « l'État de droit », qui figurent dans le Modus operandi de l'ONUSIDA dont la dernière actualisation date de 2011.

54. La Deuxième évaluation indépendante de l'ONUSIDA a insisté sur l'existence de problèmes de gouvernance, et en particulier sur le manque de redevabilité du CCP envers le Secrétariat et les performances du Directeur exécutif. Le CCP a mis en place une équipe spéciale pour les questions de gouvernance qui a réfléchi aux problèmes identifiés dans la Deuxième évaluation indépendante. Toutefois, le Modus operandi, actualisé à la suite de cette évaluation, n'a pas fait l'objet de révisions ou de clarifications substantielles afin de répondre à ces problèmes.⁸⁰

55. Toutes les versions du Modus operandi contiennent le même énoncé de mission pour le CCP : « Le Conseil de Coordination du Programme (...) agit en tant qu'organe directeur pour toutes les questions programmatiques liées à la politique, à la stratégie, aux finances, au suivi et à l'évaluation de l'ONUSIDA ». ⁸¹ L'accent mis sur l'aspect « programmatique » a pu être interprété comme signifiant *uniquement* programmatique et excluant le Secrétariat, ainsi que le contrôle et la redevabilité.

56. Ces paramètres de gouvernance limités ont été renforcés de diverses manières, notamment dans les énoncés des deux premiers Directeurs exécutifs et des Présidents du CCP. Lors de sa première réunion du CCP à son poste en juin 2009, le deuxième Directeur exécutif a déclaré : « J'apprécie les commentaires du Président, qui a fait part de sa préoccupation quant au fait que les nombreux problèmes provenant du CCP débouchent sur une microgestion des processus, ce qui réduit l'efficacité et l'efficacité du Secrétariat et détourne le Directeur exécutif des questions stratégiques. Je travaille avec le Président afin de garantir que le CCP clarifie ses procédures et reste un organe décisionnel majeur. »⁸²

57. Le premier Directeur exécutif a également étroitement limité le rôle du CCP.⁸³ Ces types d'énoncés et leur reconnaissance par le CCP qui a suivi a directement offert au Directeur exécutif le contrôle de l'ensemble des décisions opérationnelles et administratives. Dans le même temps, les mécanismes classiques de contrôle et de redevabilité que l'on trouve dans d'autres organismes du système des Nations Unies et leurs organes directeurs sont absents de l'ONUSIDA et de son Secrétariat (voir le chapitre suivant pour en savoir plus). Un des délégués du CCP a dressé le constat suivant : « Le rôle du CCP ressemble plus

⁷⁸ A/60/883/Add.1 et A/60/883/Add.1/Corr.1.

⁷⁹ Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique, « What is good governance » (2008).

⁸⁰ ONUSIDA, « Modus operandi du Conseil de coordination du programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) » (1995), par. 5 (v), (vi) et (viii) et annexe 1, par. 4.

⁸¹ ONUSIDA, « Modus operandi du Conseil de coordination du programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) » (2011), par. 4.

⁸² Discours de Michel Sidibé, « Crise, opportunité et transformation : la riposte au sida à la croisée des chemins », 23 juin 2009, p. 12. UNAIDS/PCB (23)/08.34, « Rapport de la 23e réunion du CCP » (2009).

⁸³ UNAIDS/PCB (22)/08.22, « Rapport de la 22e réunion du Conseil de Coordination du Programme de l'ONUSIDA, Chiang Mai, Thaïlande, 23-25 avril 2008 » (2008). Voir également le discours de Peter Piot, Directeur exécutif de l'ONUSIDA, lors de la 23e réunion du Conseil de Coordination du Programme de l'ONUSIDA, 16 décembre 2008, p. 14.

à un exercice d'engagement d'une partie prenante qu'à celui d'un véritable organe de contrôle. Le CCP est informé des politiques par le biais des rapports sur les performances et les ressources humaines, mais il n'y a pas de véritable réponse du CCP concernant ces problèmes. Du fait du contrôle limité exercé par le CCP, le Directeur exécutif bénéficie d'une marge de manœuvre importante. »

58. Dans leur grande majorité, les actions du CCP à l'occasion de ses deux réunions annuelles sont passives. Il s'agit notamment de prendre note des actions du Secrétariat, de rappeler de précédentes actions ou de reconnaître une action ou son résultat. Cela se situe à l'opposé d'une gouvernance active et engagée, incarnée par des décisions ou des approbations. Le CCP accomplit notamment deux actions standard : la validation des rapports financiers et des informations financières auditées, l'approbation des budgets et leur affectation aux Coparrainants. Toutefois, la plupart des demandes du CCP au Secrétariat concernent des actions présentées par le Secrétariat et qu'il allait entreprendre de toutes les manières.

59. Des décisions récentes prises lors de la 43e réunion constituent néanmoins deux exceptions notables : à cette occasion, le CCP a « décidé » d'organiser une session spéciale afin d'évoquer de manière détaillée le rapport d'un groupe d'experts et de mettre en place un groupe de travail ayant pour mission de superviser la mise en œuvre des recommandations de renforcement du rôle de suivi et d'évaluation du CCP envers le Secrétariat au sujet de questions de harcèlement sexuel.⁸⁴ Il s'agit probablement d'une rare tentative de jouer un rôle de contrôle et de redevabilité tels que le conçoivent les définitions d'une bonne gouvernance.

60. Le CCP doit : (a) reconsidérer la manière dont il traite les informations relatives au contrôle et à la redevabilité au lieu de « prendre note » des informations que lui transmet le Secrétariat ; (b) veiller à ce que le Directeur exécutif agisse par rapport aux problèmes soulevés par les fonctions de contrôle ; (c) s'assurer que les fonctions transmettant au CCP des informations en matière de contrôle et de redevabilité sont impartiales et indépendantes (voir ci-dessous et dans le chapitre suivant). Afin de mieux définir les responsabilités de contrôle du CCP, il pourrait être nécessaire d'instaurer un comité (recommandation 5 du chapitre suivant) qui serait chargé d'interpréter les informations contenues dans les différents rapports et de souligner les tendances et/ou préoccupations dont le CCP devrait être informé et/ou qu'il devrait traiter. **Cela comprend également les rôles et responsabilités du CCP dans le traitement des allégations contre le Directeur exécutif ou tout autre responsable confronté à des problèmes de contrôle (par ex., responsable de la déontologie, enquêteurs, auditeurs, autres responsables, etc.) susceptibles de générer un conflit d'intérêts dans la gestion de ces questions, qui est une bonne pratique que ne reflètent pour le moment pas les politiques ou procédures de l'ONUSIDA ou de son Secrétariat.**⁸⁵

D. Rendre l'ONUSIDA responsable

61. Dans la résolution 1994/24 du Conseil économique et social, l'OMS est chargée d'être « responsable de l'administration en appui du programme ». L'OMS considère l'ONUSIDA, au même titre que cinq autres entités,⁸⁶ comme des « autres programmes, installations et secrétariats hébergés par l'OMS ». Cette tâche ne couvre pas les questions de gouvernance, de contrôle et de redevabilité. Surtout, les termes de référence du comité de contrôle de l'OMS⁸⁷ se limitent aux programmes et aux intérêts de l'OMS. En conséquence, l'organe directeur de l'OMS n'évalue pas les problèmes de redevabilité et de contrôle de l'ONUSIDA ou de son Secrétariat et ne peut être amené à le faire à l'avenir.⁸⁸

⁸⁴ 43e réunion du Conseil de Coordination du Programme (décembre 2018), décisions 5.13 et 5.14.

⁸⁵ JIU/REP/2018/4, indicateur 1.4 et recommandation 1.

⁸⁶ Centre international de calcul des Nations Unies, Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, Programme spécial de recherche et de formation sur les maladies tropicales, Programme spécial de recherche, de développement et de formation à la recherche en reproduction humaine et Initiative mondiale pour l'éradication de la poliomyélite.

⁸⁷ Termes de référence révisés du Comité consultatif indépendant d'experts de la surveillance, EB132.R12 (2019).

⁸⁸ D'après des entretiens avec des responsables de l'OMS.

62. Les intérêts du Conseil économique et social sont principalement centrés sur les activités programmatiques. Il n'assure aucun contrôle de l'ONUSIDA ou de son secrétariat. Dans sa résolution (1994/24), il indique clairement que le CCP « servira de structure de gouvernance au programme ». En outre, dans sa résolution la plus récente (2019/33), il demande que le CCP « discute des questions de gouvernance du Programme commun (...) dans l'optique d'évaluer ces problèmes afin de disposer d'un Programme commun efficace, efficient et responsable ». ⁸⁹ Cette demande prouve et indique clairement qu'il estime que le CCP, en sa qualité d'organe directeur du Programme commun, est également chargé de tenir l'ONUSIDA et son Secrétariat responsables.

63. Il est incontestable que le CCP doit exercer davantage de contrôle sur l'ONUSIDA et son Secrétariat : en effet, aucune autre entité n'est en position de s'en charger. Cela est également évident dans l'affirmation présente dans toutes les versions du Modus operandi : « Le Directeur exécutif sera placé sous l'autorité du CCP ». ⁹⁰ En outre, avec près de 700 collaborateurs à ce jour (et environ un millier en 2008), ⁹¹ le Secrétariat a évolué vers ce que beaucoup considèrent comme une « organisation », bien qu'elle soit petite à l'échelle du système des Nations Unies, dont la quantité de personnel est comparable à ce que connaît l'Union internationale des télécommunications (680) et supérieure à l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (617), au Centre du commerce international (287), à l'Union postale universelle (178), à l'Organisation météorologique mondiale (324), à l'Organisation maritime internationale (270) et à l'Organisation mondiale du tourisme (87). ⁹² Toutefois, l'ONUSIDA et son Secrétariat possèdent moins de canaux de redevabilité que la plupart des autres organismes du système des Nations Unies, dont les organes directeurs assurent un contrôle et une gouvernance appropriés.

64. Ce problème en matière de redevabilité avait été souligné par le CCI dans deux recommandations d'un rapport de 2007 ⁹³ ainsi que dans les évaluations indépendantes de l'ONUSIDA de 2002 ⁹⁴ et 2009. ⁹⁵ Il n'a toutefois toujours pas été traité. Malgré la prise en charge des récentes allégations de conduite inappropriée évoquées dans le rapport du Groupe d'experts indépendants ⁹⁶ et, dans une certaine mesure, au sein de groupe de travail qui a suivi, une gouvernance élargie par le CCP était et continue d'être considérée par certains membres du CCP comme « excessive ». De plus, le Modus operandi actuel est interprété de manière à limiter le rôle de contrôle et de redevabilité du CCP en ne le laissant même pas se réunir en l'absence du Directeur exécutif ou de l'un de ses représentants. Cette limitation ne permet donc pas au CCP de discuter des performances du Directeur exécutif. ⁹⁷

65. D'autres actions et interprétations des résolutions et décisions du Conseil économique et social par les Directeurs exécutifs et le CCP lui-même ont renforcé le rôle limité du CCP. Citons par exemple les conseils prodigués par l'ancien conseiller juridique du CCP lors de la session spéciale de mars 2019, selon lesquels le CCP ne pourrait communiquer directement avec le Secrétaire général des Nations Unies sur des questions relatives au système et tout message destiné au Secrétaire général devrait transiter par le Conseil économique et social. ⁹⁸ *Le Conseil économique et social n'a pas à clarifier les résolutions adoptées il y a*

⁸⁹ Résolution 2019/33 du Conseil économique et social, par. 12.

⁹⁰ Modus operandi, versions de 1995, 2010 et 2011.

⁹¹ UNAIDS/PCB (25)/09.18, « Deuxième évaluation indépendante de l'ONUSIDA 2002-2008 : rapport final » (2009).

⁹² Chiffres du personnel issus de CEB/2018/HLCM/HR/10.

⁹³ JIU/REP/2007/12.

⁹⁴ UNAIDS/PCB (13)/02.2, « Évaluation sur cinq ans de l'ONUSIDA » (2002).

⁹⁵ UNAIDS/PCB (25)/09.18, « Deuxième évaluation indépendante de l'ONUSIDA 2002-2008 : rapport final » (2009).

⁹⁶ UNAIDS/PCB (43)/CRP1, « Rapport relatif au travail du Groupe d'experts indépendants sur la prévention et la lutte contre le harcèlement, y compris sexuel, les intimidations et les abus de pouvoir au sein du Secrétariat de l'ONUSIDA » (2018).

⁹⁷ ONUSIDA, « Modus operandi du Conseil de coordination du programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) » (2011), annexe 1, par. 5.

⁹⁸ UNAIDS/PCB (EM)/2.3, « Rapport de la session spéciale du Conseil de Coordination du Programme » (2019), annexe 3.

25 ans ou à en adopter de nouvelles par rapport à la gouvernance de l'ONUSIDA. Il incombe au CCP de mieux mettre en œuvre les résolutions existantes.

66. Le CCP assurant sa mission de contrôle et de redevabilité impliquerait (éventuellement sous forme de comité spécialisé ou dans le cadre du Bureau du CCP) des interactions régulières et substantielles avec des entités de redevabilité (mécanismes d'audit, de contrôle, de déontologie, etc.) et une analyse de leurs rapports. Les interactions avec le Directeur exécutif afin de garantir la redevabilité quant aux actions découlant des recommandations pertinentes sont également essentielles. Cette responsabilité a été soulignée dans le rapport du CCI en 2006 sur les lacunes en matière de contrôle : « Les États membres sont chargés du contrôle des organisations du système des Nations Unies et délèguent en partie ce pouvoir aux secrétariats des organisations et à des organes de contrôle externe ».⁹⁹

67. Ces interactions proactives et engagées déboucheront sur un CCP mieux informé et mieux placé pour traiter les problèmes de redevabilité comme il se doit. De plus amples informations sur l'application de mécanismes de contrôle et de redevabilité par le CCP sont disponibles dans le chapitre suivant, notamment dans la « troisième ligne de défense » et dans le traitement des organes de contrôle externes (dont les recommandations 5 et 6).

Coût de l'inaction

68. Les organismes du système des Nations Unies sont confrontés à des allégations de conduite inappropriée qui peuvent être traitées et jugées de manière adéquate avec un cadre de redevabilité efficace. Le cadre de redevabilité de l'ONUSIDA et de son Secrétariat n'inclut pas suffisamment de mécanismes de contrôle et de redevabilité du CCP. En plus d'entraîner des dommages en matière de réputation, ce défaut a eu des conséquences financières. Au total, les frais juridiques ont plus que doublé entre 2016 et 2018. Selon les estimations, les récentes affaires de conduite inappropriée au sein du Secrétariat lui ont coûté près de 1,3 million de dollars entre 2018 et 2019, cette somme incluant les frais judiciaires et les investissements en faveur de nouvelles pratiques de gestion.¹⁰⁰

69. Ce chiffre ne tient toutefois pas compte du coût de la baisse de productivité du personnel au sein du Secrétariat, qui a été prononcée et décourageante selon des entretiens. Il ne tient également pas compte du coût pour le CCP en tant que tel, en matière de participation de ses membres à des groupes de travail, ainsi que du temps considérable consacré à ce sujet lors de nombreuses réunions du CCP. Enfin, il ne tient pas compte de l'impact sur les efforts de mobilisation des ressources de l'ONUSIDA, potentiellement important.¹⁰¹ *Le CCP se doit de faire preuve de proactivité dans l'exercice de sa gouvernance en matière de contrôle et de redevabilité de l'ONUSIDA et de son Secrétariat, les conséquences se manifestant sur leur réputation mais aussi de manière concrète.*

Réviser le Modus operandi

70. Le Modus operandi est « l'État de droit » du CCP, offre une interprétation des résolutions et décisions pertinentes du Conseil économique et social, définit les fonctions, rôles et responsabilités et propose des

⁹⁹ JIU/REP/2006/2, par. 4.

¹⁰⁰ Les coûts ont été communiqués au CCI par le Secrétariat et sont calculés de manière à inclure le rapport du Groupe d'experts indépendants et ses frais associés ; les frais d'élaboration de l'évaluation à 360 degrés du plan d'action de gestion, les déplacements, séminaires, formations et conseils externes pour le plan en cinq points et le groupe de travail ainsi que la dotation en personnel du plan d'action de gestion ; les frais d'enquête de l'OMS, le service juridique du Département des ressources humaines pour 2018-2019 et les services juridiques externes.

¹⁰¹ UNAIDS/PCB (44)/19.14, « Cadre unifié du budget, des résultats et des responsabilités (UBRAF) : rapport de suivi des résultats 2018 - rapport organisationnel » (2019).

règles de procédure. Il s'agit d'un plan de gouvernance de l'ONUSIDA qui peut et doit être révisé en vue de correspondre au contexte actuel de l'ONUSIDA, de clarifier les rôles et responsabilités en matière de contrôle et de redevabilité du CCP et de les harmoniser avec les autres organismes du système des Nations Unies. Ces responsabilités doivent inclure des mesures de redevabilité et des interactions (comme mentionné précédemment) généralement présentes au sein du système des Nations Unies. Celles-ci seront abordées de manière plus détaillée dans le chapitre suivant.

71. Pour être clair, les décisions relatives aux ressources humaines au sein du Secrétariat ne doivent pas être associées au mécanisme de contrôle et de redevabilité par le CCP, comme l'ont suggéré certains délégués lors des dernières réunions du CCP. Les inspecteurs n'appellent pas le CCP à s'immiscer dans les décisions opérationnelles et de gestion du personnel, qui incombent à la direction exécutive. Le contrôle et la redevabilité impliquent d'instaurer une vision stratégique pour l'ONUSIDA (comme expliqué au chapitre II), de faire en sorte qu'il soit responsable de la mise en œuvre de cette vision et d'adopter un point de vue plus précis et plus critique sur les rapports des fonctions de contrôle et de redevabilité ainsi que sur la personne présentant ces informations essentielles (voir le chapitre IV pour en savoir plus).

72. En appliquant le paragraphe 32 du Modus operandi, qui lui donne la possibilité de le modifier ou de le compléter, le CCP peut poser clairement les bases de la mise en œuvre de mesures de contrôle et de redevabilité tout en continuant à laisser l'ONUSIDA fonctionner avec agilité. Le fait de clarifier les paragraphes 4 et 5 ainsi que les éléments de l'annexe I du Modus operandi et d'ajouter une section visant à structurer les interactions décrites aux paragraphes 66 et 67 ci-dessus est susceptible d'intégrer de manière durable et cohérente des mécanismes de redevabilité pratiques et proactifs à la structure de gouvernance de l'ONUSIDA.

73. La recommandation suivante vise à améliorer les tâches de contrôle et de redevabilité du CCP.

Recommandation 3

D'ici le début de 2021, le Conseil de Coordination du Programme devra réviser son Modus operandi afin de clarifier ses rôles et responsabilités et d'intégrer des mécanismes de contrôle et de redevabilité à la supervision de l'ONUSIDA et de son Secrétariat.

E. Rapports au CCP et personnes responsables

74. Le Secrétariat est tenu de soumettre des rapports sur divers aspects de l'UBRAF en amont des réunions du CCP (dont des rapports sur les finances et les ressources humaines). Ces rapports sont examinés pendant les réunions. Les thèmes couverts et les personnes responsables lors des réunions du CCP (en d'autres termes, les rapports demandés et ceux qui les produisent) constituent un problème.

75. Actuellement, les Directeurs des finances et des ressources humaines du Secrétariat communiquent des données et des informations sur le contrôle et la redevabilité dans le cadre de leurs rapports au CCP, dont les rapports des auditeurs internes et externes ainsi que des données et informations sur les enquêtes et les activités en matière de déontologie. Sans qu'il ne soit question de remettre en cause les compétences et l'intégrité des membres du Secrétariat qui produisent ces rapports, les informations de ce type devraient figurer dans des rapports distincts et non être intégrées à d'autres rapports. En outre, ces rapports devraient être produits par des fonctions indépendantes. Comme précisé ci-dessus, ces rapports devraient également faire l'objet d'une évaluation plus critique par l'organe directeur, ce qui est une bonne pratique courante au sein du système des Nations Unies.¹⁰² Cela peut nécessiter de mieux cibler et structurer les rapports de contrôle et de redevabilité transmis au CCP (voir recommandation 6 du chapitre suivant). Les inspecteurs

¹⁰² JIU/REP/2016/8 (recommandation 1).

tiennent à souligner qu'il ne s'agit pas d'ajouter du formalisme aux réunions du CCP mais d'apporter de la redevabilité et de la crédibilité à des informations qui ne sont pas communiquées de manière appropriée à ce jour. **Le CCP peut être amené à réviser le paragraphe 5 du Modus operandi, qui aborde les fonctions du CCP pour instaurer cette pratique.** Ce sujet est traité de manière plus détaillée au chapitre IV, qui comprend la recommandation 6.

F. Mesures supplémentaires pour le renforcement de la gouvernance

76. Deux autres domaines doivent être étudiés afin de renforcer le contrôle et la redevabilité au sein de l'ONUSIDA : la limitation de durée des mandats du Directeur exécutif et des attentes claires en matière de performances pour son poste.

77. La durée du mandat du Directeur exécutif, qui constitue un poste de Secrétaire général adjoint des Nations Unies, n'est pas clairement définie dans le Modus operandi ou dans les autres documents étudiés par le CCI pour cette évaluation. Les limitations des mandats des postes nommés par le Secrétaire général des Nations Unies sont considérées comme une zone grise. Toutefois, la pratique en vigueur consiste à les lier au mandat du Secrétaire général des Nations Unies et/ou de les faire durer jusqu'à cinq ans.¹⁰³ La pratique consistant à fixer des durées explicites se développe pourtant dans le système des Nations Unies, en particulier dans les agences spécialisées et certaines autres entités.

78. La majorité des organismes du système des Nations Unies prévoient une durée de mandat clairement établie pour leurs dirigeants (quatre ou cinq ans). Il convient de noter qu'il incombe à la plupart des organes directeurs de fixer la durée des mandats.¹⁰⁴ En 2009, les organes directeurs de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et de l'Organisation internationale du travail (OIT) ont restreint à deux mandats consécutifs les conditions de service de leurs dirigeants respectifs. Les organes directeurs et le Secrétaire Général des Nations Unies bénéficient ainsi de plus de visibilité pour la planification de la succession. Dans le cas de l'ONUSIDA, le CCP pourrait certainement engager le processus en entamant un dialogue avec le Secrétaire Général des Nations Unies.

79. En outre, des attentes claires en matière de redevabilité et de résultats sont devenues une bonne pratique au sein du Secrétariat des Nations Unies pour les postes de dirigeants (en général, les collaborateurs au niveau du Secrétaire général adjoint)¹⁰⁵ par le biais du recours à des contrats de mission. En plus d'utiliser les ressources avec efficacité et de mettre en œuvre des recommandations en matière de contrôle, la version 2019 des contrats de mission du Secrétariat des Nations Unies comprend également des engagements d'honnêteté et d'intégrité au sein de l'organisation, une délégation efficace des pouvoirs, la transparence des performances et un alignement des pratiques et des activités sur les initiatives de réformes et le Programme 2030.¹⁰⁶ Bien que les contrats de mission les plus récents soient limités aux hauts dirigeants du Secrétariat des Nations Unies, le CCP pourra discuter de l'éventuel élargissement de ce mécanisme au poste de Directeur exécutif de l'ONUSIDA.

¹⁰³ ST/SGB/2018/1, règlement 4.5.

¹⁰⁴ JIU/REP/2009/8 (recommandation 6).

¹⁰⁵ Cela concerne le personnel au niveau du Secrétaire général adjoint affecté au Secrétariat des Nations Unies mais pas le personnel de ce niveau nommé par le Secrétaire général des Nations Unies.

¹⁰⁶ Secrétaire général, « "Les contrats de mission avec les hauts fonctionnaires sont un outil important pour la redevabilité, la transparence et les résultats", affirme le Secrétaire général lors de la cérémonie de signature », communiqué de presse, mars 2019 (SG/SM/17606-HQ/705-ORG/1628) ; et Contrat de mission 2019 des hauts fonctionnaires avec le Secrétaire exécutif de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe.

80. Le CCP est invité à ouvrir un dialogue avec le Secrétaire général des Nations Unies sur ces deux mesures supplémentaires afin d'apporter davantage de clarté et de transparence à ses attentes à l'égard de la direction de l'ONUSIDA et plus de certitude à la planification de la succession.

NON EDITÉES

IV. CONTRÔLE ET REDEVABILITÉ

Bien que l'ONUSIDA dispose d'un nouveau cadre de redevabilité, plusieurs lacunes restent à combler. Il s'agit notamment de revoir les fonctions essentielles, d'instaurer une approche rigoureuse concernant les rapports de contrôle et les personnes chargées de les produire et d'exercer pleinement le rôle du CCP dans le contrôle et la redevabilité de l'ONUSIDA et de son Secrétariat.

Constatations :

- ✓ Les principaux processus décisionnels du Secrétariat sont excessivement centralisés. Des relations hiérarchiques décentralisées et des délégations de pouvoirs complètes sont indispensables à l'autonomisation et à la responsabilisation des dirigeants.
- ✓ Le conseil juridique fragmenté a été coûteux et sans coordination.
- ✓ La fonction de déontologie du Secrétariat n'est pas complètement indépendante et accomplit sans appui plus de missions que la plupart de ses homologues du système des Nations Unies.
- ✓ Aucune réunion régulière n'est organisée par le Directeur exécutif avec les auditeurs internes et externes afin de discuter des risques et problèmes émergents et la couverture actuelle de ces auditeurs est minimale.

Recommandations :

- ✓ Les récentes initiatives du Secrétariat, comme le Plan d'action de gestion, doivent être mises en œuvre en temps voulu, être régulièrement auditées et faire l'objet d'un rapport au CCP.
- ✓ La Directrice exécutive doit effectuer une déclaration annuelle sur l'efficacité des contrôles internes, selon les recommandations de l'auditeur externe.
- ✓ La Directrice exécutive doit envisager de mettre en place une fonction interne de conseils juridiques (recommandation 4).
- ✓ La Directrice exécutive et le CCP doivent discuter avec les auditeurs internes et externes afin d'évaluer le caractère approprié de la couverture de l'audit et la Directrice exécutive doit rencontrer les auditeurs au moins une fois par an.
- ✓ Le CCP doit envisager la mise en place d'un comité de contrôle externe et indépendant chargé d'examiner les problèmes et rapports en matière de contrôle et de redevabilité ainsi que de proposer son expertise au CCP et à la Directrice exécutive (recommandation 5).
- ✓ La Directrice exécutive doit établir un point de l'ordre du jour autonome et permanent lors des réunions du CCP sur les audits, la déontologie et les divers sujets liés à la redevabilité. Celui-ci sera présenté par les fonctions indépendantes adéquates dans le cadre de leurs rapports respectifs au CCP (recommandation 6).

A. L'ONUSIDA à la lumière du modèle des « trois lignes de défense »

81. Bien que l'ONUSIDA soit un programme et ne possède pas de statut juridique indépendant,¹⁰⁷ il fonctionne en tant qu'organisme nécessitant les mêmes mécanismes de redevabilité que tout autre organisme du système des Nations Unies. La redevabilité correspond à l'obligation faite à chaque membre d'un organisme de répondre de ses actes et décisions et d'en accepter la responsabilité.¹⁰⁸ À ce titre, ce

chapitre considère l'ONUSIDA comme un « organisme » et examine en particulier les mécanismes nécessaires à la redevabilité dans le contexte des Nations Unies.

82. Le Secrétariat a adopté et adapté le modèle des « trois lignes de défense » de l'Institut des auditeurs internes¹⁰⁹ et du Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission¹¹⁰ au cadre de redevabilité de la gestion de l'ONUSIDA¹¹¹ et au cadre de contrôle interne.¹¹² Le modèle identifie trois lignes de défense distinctes au sein d'un organisme pour un contrôle et une gestion du risque efficaces.¹¹³ La figure III propose une analyse de la façon dont l'ONUSIDA a adapté le modèle ainsi que de la manière dont il l'applique aux bonnes pratiques dans le cadre du système des Nations Unies.

83. Comme défini dans le cadre de redevabilité des responsables de l'ONUSIDA, les responsables et le personnel constituent la première ligne de défense : ils sont chargés de garantir la bonne gestion des ressources et des mécanismes de contrôle internes ainsi que de veiller au quotidien au respect des politiques et procédures. Les directeurs fonctionnels, comme le Directeur de la planification, le Directeur finance et comptabilité et le Directeur des ressources humaines forment la deuxième ligne de défense. Les services de contrôle interne ainsi que les fonctions de déontologie et d'évaluation fournissent une assurance indépendante et composent la troisième ligne de défense.¹¹⁴ Le présent chapitre décrit les principaux éléments de chaque ligne de défense, analyse la façon dont l'ONUSIDA et son Secrétariat se comportent dans chaque ligne et identifie les lacunes existantes.

¹⁰⁷ Réponse de l'OMS au questionnaire institutionnel du CCI et entretiens ultérieurs avec des responsables juridiques de l'OMS et du Secrétariat des Nations Unies.

¹⁰⁸ Cadre de redevabilité de l'OMS (mars 2015) et cadre de redevabilité des responsables de l'ONUSIDA (février 2018).

¹⁰⁹ Institut des auditeurs internes, « IIA position paper: the three lines of defence in effective risk management and controls » (2013).

¹¹⁰ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, « Leveraging COSO across the three lines of defense » (2015).

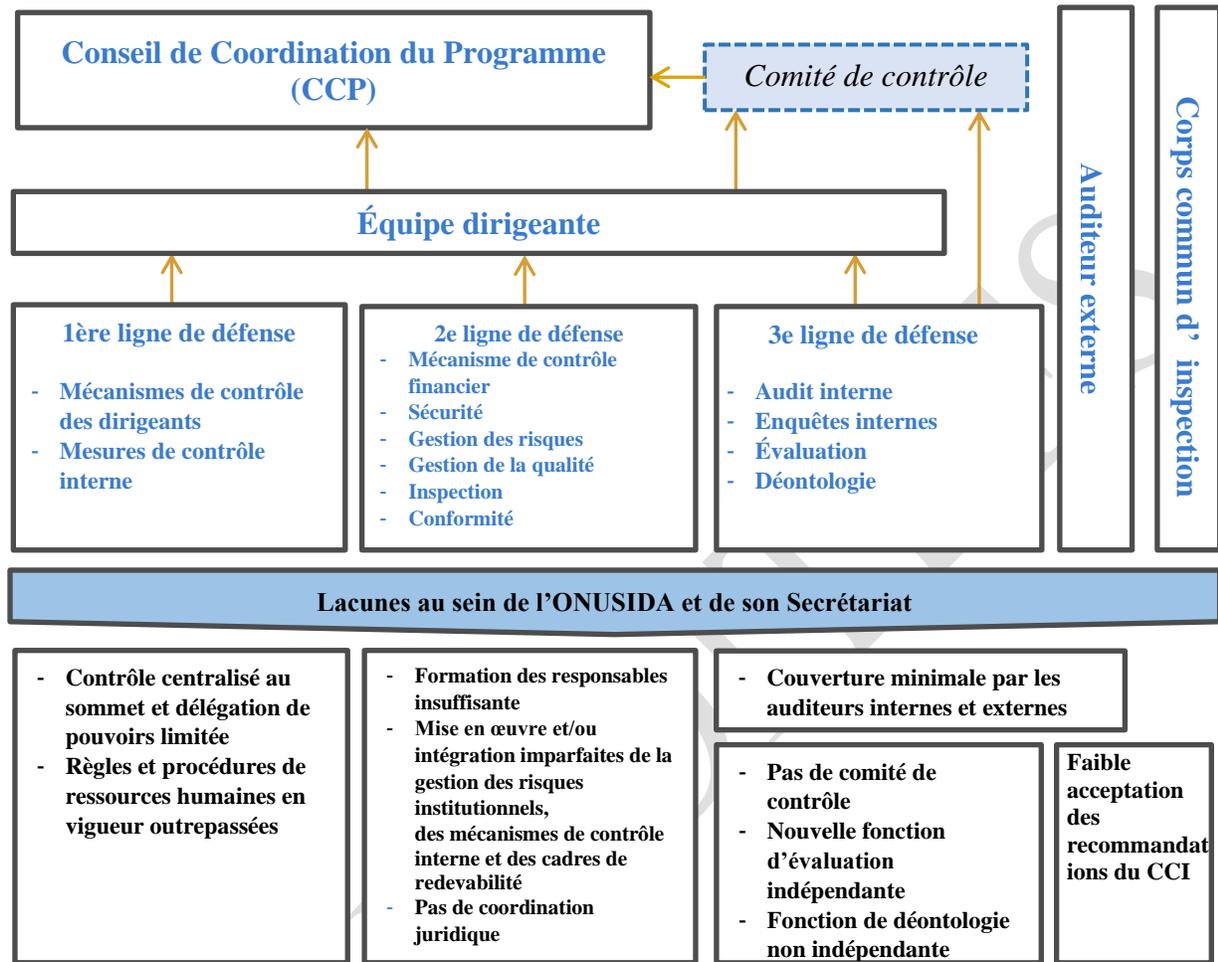
¹¹¹ Cadre de redevabilité des responsables de l'ONUSIDA.

¹¹² Cadre de contrôle interne de l'ONUSIDA.

¹¹³ Idem.

¹¹⁴ Cadre de redevabilité des responsables de l'ONUSIDA.

Figure III
Modèle des « trois lignes de défense » de l'ONUSIDA



Source : Analyse du Cadre de redevabilité des responsables de l'ONUSIDA par le CCI, 2018.

B. Première ligne de défense

84. Tous les responsables sont chargés d'identifier et de gérer les risques dans les domaines dont ils s'occupent. Ils doivent donc s'assurer de la mise en œuvre des procédures organisationnelles et des systèmes d'appui appropriés pour garantir la qualité du système de contrôles internes. Cette responsabilité doit se propager à l'ensemble du personnel et sur tous les sites. Il s'agit par exemple d'assurer une délégation de pouvoir complète ainsi que d'appliquer des mécanismes de contrôle des responsables, notamment à travers des politiques et des procédures garantissant des contre-pouvoirs à tous les échelons. La délégation de pouvoirs affecte généralement les première et deuxième lignes de défense.

Délégation de pouvoirs

85. L'attribution de responsabilités, la séparation des missions et les pouvoirs délégués qui en résultent sont des conditions indispensables à la mise en œuvre réussie d'une gestion fondée sur les résultats.¹¹⁵ Pour être redevables des résultats, les responsables doivent être dûment autonomisés par le biais d'une délégation de pouvoirs claire dans tous les domaines.

86. L'organigramme du « Secrétariat de l'ONUSIDA monde et siège 2019 » (voir annexe III) témoigne de la nécessité pour le Secrétariat d'envisager des délégations de pouvoirs complètes ainsi que des relations hiérarchiques plus décentralisées. Dans l'organigramme, le Directeur exécutif est le supérieur hiérarchique direct des directeurs des six équipes d'appui aux régions et se trouve deux échelons au-dessus des 74 directeurs/responsables pays de l'ONUSIDA.¹¹⁶ Les inspecteurs saluent les efforts de la direction du Secrétariat visant à répondre aux préoccupations relatives à un processus décisionnel trop centralisé et à développer un cadre consolidé de délégation de pouvoirs plus transparent et doté de mécanismes de contrôle interne dans une optique de conformité avec les politiques et diverses normes, comme mentionné dans une récente déclaration de la direction du Secrétariat.¹¹⁷ Un mémorandum interne diffusé récemment à l'ensemble du personnel du Secrétariat¹¹⁸ décrivait le transfert des relations hiérarchiques des directeurs des six équipes d'appui aux régions vers le Directeur exécutif adjoint du Programme, mais ne projet n'a pas été mis en œuvre.

87. Les inspecteurs encouragent fortement le Secrétariat à mettre en œuvre des relations hiérarchiques plus décentralisées et à élaborer des délégations de pouvoirs complètes afin de clarifier les pouvoirs et attributions de tous les responsables.

Gestion des ressources humaines

88. Les politiques et procédures relatives aux ressources humaines constituent un élément central de la première ligne de défense. Une approche rigoureuse est indispensable pour que le personnel ait confiance en l'équité de la gestion des performances et quant au fait que les promotions reposent sur le mérite. Plusieurs entretiens avec les responsables et le personnel du Secrétariat ont révélé que la gestion des ressources humaines en son sein n'avait pas été cohérente et rigoureuse en matière de gestion des performances, de sélection ou de promotion du personnel. Ils ont également mis en lumière le fait que des hauts dirigeants avaient contourné les procédures en vigueur, ce qui a exposé les règles, les politiques et les stratégies à des critiques (la gestion des ressources humaines est abordée de manière approfondie au chapitre V).

89. Les inspecteurs prennent note des nombreuses initiatives du Secrétariat pour répondre à ces problèmes, comme le montrent la récente déclaration des responsables¹¹⁹ et la mise à jour sur les progrès de la mise en œuvre du Plan d'action de gestion.¹²⁰ **Les inspecteurs soutiennent sans réserve la pleine mise en œuvre de ces initiatives. La Directrice exécutive doit s'assurer que tous les changements mentionnés dans la mise à jour sont mis en œuvre en temps voulu, contrôlés et qu'ils font l'objet de rapports au CCP.**

¹¹⁵ Dans JIU/REP/2017/6, le CCI définit la « gestion fondée sur les résultats » comme des stratégies de gestion au sein des organismes du système des Nations Unies fondées sur la gestion en vue d'atteindre les résultats institutionnels souhaités par le biais de l'intégration d'une philosophie et de principes de résultats dans chaque aspect de la gestion et, surtout, de l'intégration aux décisions de gestion des enseignements tirés des performances antérieures.

¹¹⁶ En mars 2019, selon les données fournies par le Secrétariat au CCI.

¹¹⁷ UNAIDS/PCB (43)/18.22, « Réponse de la direction » (2018).

¹¹⁸ EXO/2019/Q2/01.

¹¹⁹ UNAIDS/PCB (43)/18.22, « Réponse de la direction » (2018).

¹²⁰ UNAIDS/PCB (44)/19.6, « Mise à jour sur les progrès de la mise en œuvre du Plan d'action de gestion » (2019).

C. Deuxième ligne de défense

90. Selon le cadre de contrôle interne,¹²¹ la deuxième ligne de défense vise à accompagner les responsables en contrôlant les fonctions du système de contrôle interne, en réalisant des évaluations et en apportant de l'expertise en matière d'assurance qualité et de gestion des risques, de contrôle financier, de sécurité et de respect du cadre réglementaire. Les fonctions de la deuxième ligne de défense sont distinctes de la première ligne de défense mais demeurent sous le contrôle et la direction des hauts fonctionnaires et elles assument généralement certaines fonction de gestion. À ce titre, il s'agit de fonctions de conseil et d'expertise distinctes de la hiérarchie.

91. Le cadre de redevabilité des dirigeants, la politique de gestion des risques de 2018 et le cadre de contrôle interne constituent des procédures et documents de politiques relativement nouveaux pour le Secrétariat. Tous trois sont influencés de manière notable par les politiques et procédures de l'OMS et il faudra du temps et du travail avant que l'ONUSIDA et son Secrétariat ne se les approprient pleinement. Les responsables devront en outre être formés et accompagnés. Bien que la formation sur la gestion des risques soit à la disposition de l'ensemble du personnel du Secrétariat, la moitié des directeurs des équipes d'appui aux régions ont confirmé dans leurs réponses au questionnaire du CCI qu'ils n'en avaient à ce jour suivi aucune. **Ce type de besoins en formation doit être géré en priorité.**

92. Selon le cadre de contrôle interne, la Directrice exécutive joint une déclaration sur l'efficacité des contrôles internes à l'état financier,¹²² qui doit encore être mis en œuvre. **Comme recommandé par l'auditeur externe dans son récent rapport,¹²³ la Directrice exécutive doit joindre cette déclaration annuelle aux états financiers afin de certifier la tenue de contrôles internes.**

Fonction de conseil juridique

93. Dans le système des Nations Unies, les fonctions de conseil juridique se situent généralement dans le Bureau exécutif et font partie de la deuxième ligne de défense. Elles conseillent les dirigeants sur divers problèmes sans jamais perdre de vue l'intérêt supérieur de l'organisme. Au sein de l'ONUSIDA et de son Secrétariat, plusieurs personnes proposent des conseils et services juridiques associés : conseillers juridiques dépendant du Département des ressources humaines, Bureau juridique de l'OMS, conseiller juridique pour le Bureau du CCP, personnes possédant une expertise juridique auprès du Bureau exécutif du Secrétariat, cabinet d'avocats externe. Ces conseillers juridiques jouent un rôle essentiel en surveillant que les activités sont exécutées conformément aux règles, aux règlements, au Modus operandi et à d'autres cadres juridiques.

94. La présence de plusieurs conseillers juridiques sans coordination claire peut être (et a été) source de confusion. Citons par exemple la pratique, rapportée par des conseillers juridiques lors d'entretiens, consistant à élaborer des accords de l'ONUSIDA avec les pays hôtes s'il peut s'avérer peu pratique de respecter un accord existant par l'intermédiaire de l'OMS.¹²⁴ Étant donné que l'ONUSIDA ne possède pas de statut juridique indépendant, les accords de ce type peuvent générer des risques pour le personnel de terrain du Secrétariat si ses droits et immunités ne sont pas reconnus comme il se doit.

95. L'accord entre l'ONUSIDA et l'OMS concernant les services juridiques est en vigueur depuis le lancement du Programme et il est fondé sur le mémorandum d'accord de 1995 entre ses organismes coparrainants : celui-ci disposait que l'OMS fournisse des services administratifs au Secrétariat de

¹²¹ Cadre de contrôle interne de l'ONUSIDA.

¹²² Ibid, p. 10.

¹²³ UNAIDS/PCB (44)/19.15, « Rapport du Commissaire aux comptes pour l'année close le 31 décembre 2018 » (2019), par. 33.

¹²⁴ D'après des entretiens avec des responsables de l'ONUSIDA et de l'OMS.

l'ONUSIDA. Le Bureau des affaires juridiques de l'OMS est considéré comme le conseiller juridique du Secrétariat. Bien que l'accord ait bénéficié de la compétence et de l'expérience d'un conseiller juridique chevronné et qu'il ait permis de conseiller le Secrétariat sur de multiples questions, il a ses limites, apparues au grand jour en 2018. Au cours de cette période de crise, il a été conseillé au Bureau des affaires juridiques de l'OMS de ne pas représenter l'ONUSIDA pour une affaire qui aurait pu faire peser un risque auparavant non prévu sur la réputation de l'OMS.¹²⁵ En fin de compte, le Bureau des affaires juridiques de l'OMS doit faire passer ses intérêts avant ceux de l'ONUSIDA et de son Secrétariat, ce qui est assez compréhensible. L'ONUSIDA devrait en faire de même.

96. L'ONUSIDA tirerait profit de posséder sa propre fonction de conseil juridique en interne afin de gérer un large éventail de questions juridiques et de protéger ses intérêts supérieurs. Il pourrait par ailleurs s'agir d'une solution financière raisonnable pour l'ONUSIDA au vu de la forte augmentation des coûts juridiques entre 2016 et 2018 (comme évoqué dans le précédent chapitre) et le nombre croissant de problèmes judiciaires internes, comme les demandes d'évaluation administrative,¹²⁶ les recours formulés auprès du Comité d'appel mondial¹²⁷ et les nombreux cas de représailles et de conduite inappropriée.¹²⁸ Cela n'exclut pas que l'ONUSIDA continue d'utiliser les services juridiques de l'OMS, ceux-ci pouvant s'avérer nécessaires pour différents problèmes.

97. Une fonction juridique placée sous l'autorité du Bureau exécutif du Secrétariat de l'ONUSIDA pourrait assurer une coordination des conseils juridiques et apporter de la cohérence entre les avis juridiques du Département des ressources humaines et ceux de l'OMS. Elle pourrait en outre répondre aux questions du CCP et prendre en charge les différentes questions juridiques internes, dont le nombre et la fréquence augmentent.

98. La recommandation ci-dessous doit renforcer la deuxième ligne de défense de l'ONUSIDA.

Recommandation 4

La Directrice exécutive doit envisager de mettre en place une fonction de conseil juridique en interne placée sous sa responsabilité et qui coordonne les affaires juridiques de manière centralisée.

D. Troisième ligne de défense

99. La troisième ligne de défense offre aux organes directeurs et aux dirigeants une assurance indépendante quant à l'efficacité de la gestion des risques et du contrôle.¹²⁹ Généralement, ces fonctions dépendent de l'organe directeur d'une entité et/ou de sa direction afin qu'elles puissent exercer leurs activités de contrôle et de redevabilité de manière responsable, impartiale et indépendante.¹³⁰

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Les demandes d'évaluation administrative émanant du personnel du Secrétariat de l'ONUSIDA sont passées de 3 en 2016 à 10 en 2017 puis à 16 en 2018. De plus, 47 autres ont été formulées en 2018 au sujet de la mise en œuvre de l'évaluation sur les rémunérations de la Commission de la fonction publique internationale.

¹²⁷ Les recours du personnel du Secrétariat de l'ONUSIDA auprès du Comité d'appel mondial sont passés de 2 en 2016 et 2017 à 9 en 2018.

¹²⁸ Le nombre d'allégations de conduite inappropriée rapportées entre 2012 et 2016 était de 10, 1 en 2017 et 14 en 2018. Le nombre de cas ayant fait l'objet d'une enquête entre 2012 et 2016 était de 10, 1 en 2017 et 14 en 2018. Le nombre d'allégations de harcèlement entre 2012 et 2016 était de 5, 2 en 2017 et 3 en 2018.

¹²⁹ Cadre de contrôle interne de l'ONUSIDA.

¹³⁰ Dans JIU/REP/2019/6, le CCI définit « l'indépendance » comme « l'absence de conditions menaçant la capacité d'une activité de contrôle à assumer des responsabilités de contrôle de manière non biaisée, avec une autonomie suffisante et sans influence

100. Les lacunes dans cette ligne et celles d'organes externes peuvent avoir des conséquences néfastes qui ont exposé l'ONUSIDA et son Secrétariat et ont eu des conséquences financières pour l'ONUSIDA, en plus de ternir sa réputation. Les fonctions, processus et procédures de la troisième ligne de défense sont les plus indépendantes d'un organisme en vue de garantir l'efficacité de la gouvernance, de la gestion des risques et des mécanismes de contrôle interne, mais aussi pour assurer la redevabilité des première et deuxième lignes.

NON EDITÉES

extérieure » (par. 17). « L'impartialité se réfère à un état d'esprit plutôt qu'à une affiliation. Elle nécessite une évaluation objective des faits sans subjectivité ni idée préconçue en faveur de l'une ou l'autre des parties » (par. 18).

Fonction de déontologie

101. Le Secrétariat a créé une fonction de déontologie en 2009 dans le but « d'aider le Directeur exécutif à garantir que l'ensemble du personnel remplisse ses fonctions selon les standards d'intégrité les plus élevés, comme l'exige la Charte des Nations Unies, et conformément aux normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux ». ¹³¹ En avril 2015, le guide de déontologie du Secrétariat a été publié afin d'encourager et de promouvoir un comportement éthique dans l'ensemble du Secrétariat.

102. De manière similaire à d'autres bureaux de la déontologie du système des Nations Unies, le Bureau de la déontologie du Secrétariat oriente le personnel sur les questions d'éthique, supervise les formations en la matière et met en œuvre sa politique de protection contre les représailles. En revanche, à l'inverse de la majorité des autres bureaux, le Bureau de la déontologie traite également l'ensemble des signalements qui lui sont transmis par la ligne d'assistance téléphonique dédiée aux questions d'intégrité, l'un des principaux mécanismes pour signaler de façon confidentielle les cas de conduite inappropriée au sein du Secrétariat. En outre, une seule personne travaille au sein du Bureau, sans remplaçant, et le poste est soumis à la politique de mobilité du Secrétariat. Selon les indicateurs d'indépendance du chef du Bureau de la déontologie, cette fonction manque d'indépendance opérationnelle. ¹³² Les limitations de la durée des mandats sont essentielles à l'indépendance opérationnelle. Toutefois, aucune limitation de ce type n'existe pour la fonction de déontologie de l'ONUSIDA, étant donné qu'une rotation dans le cadre d'une mobilité ne constitue pas une limitation de la durée. De plus, bien que le Bureau de la déontologie contribue au rapport sur la gestion stratégique des ressources humaines transmis au CCP, il ne lui présente pas de rapport distinct, ce qui constitue également un indicateur d'indépendance.

103. Les inspecteurs reconnaissent les efforts de la direction du Secrétariat visant à renforcer sa fonction de déontologie, comme indiqué dans le Plan d'action de gestion en faveur d'un environnement de travail sain, équitable et stimulant pour l'ensemble du personnel de l'ONUSIDA ¹³³ et son rapport sur les progrès mis à jour, ¹³⁴ et saluent la décision prise lors de la 44e réunion du CCP. ¹³⁵ **Les inspecteurs encouragent la Directrice exécutive à évaluer et à renforcer la fonction de déontologie du Secrétariat, à faire en sorte qu'elle soit pleinement indépendante en observant les bonnes pratiques recommandées par le CCI ¹³⁶ et à réfléchir à la façon d'accompagner au mieux le Bureau à travers une dotation appropriée en personnel/remplaçants. Le Bureau de la déontologie devra par ailleurs remettre directement au CCP un rapport annuel (ou une synthèse) non modifié par la direction.**

104. L'actuel Directeur de la déontologie du Secrétariat rencontre régulièrement l'équipe dirigeante (par exemple, au moins deux fois par an la Directrice exécutive et au moins deux fois par mois le Directeur exécutif adjoint chargé de la gestion et de la gouvernance). Cette pratique doit se poursuivre.

Fonction d'évaluation

¹³¹ ONUSIDA, Bureau exécutif, Bureau de la déontologie et des performances organisationnelles, « Fonction de déontologie à l'ONUSIDA », circulaire 20.

¹³² Dans JIU/REP/2018/4, le CCI répertorie quatre indicateurs d'indépendance du chef d'une fonction de déontologie au tableau 7 : (a) mandat limité dans le temps ; (b) fonction autonome ; (c) dépend d'un Directeur exécutif ou d'un organe directeur qui l'évalue ; (d) produit un rapport annuel qu'il présente à l'organe directeur.

¹³³ UNAIDS/PCB (EM)/2.2.rév. 1, « Mise à jour sur la prévention et la lutte contre le harcèlement, y compris sexuel, les intimidations et les abus de pouvoir au sein du Secrétariat de l'ONUSIDA » (2019).

¹³⁴ UNAIDS/PCB (44)/19.6, « Mise à jour sur les progrès de la mise en œuvre du Plan d'action de gestion » (2019).

¹³⁵ 44e réunion du Conseil de Coordination du Programme (juin 2019), décision 6.2.

¹³⁶ JIU/REP/2010/3.

105. En réponse aux nombreuses recommandations du CCP et d'autres interlocuteurs,¹³⁷ le Secrétariat a élaboré la politique d'évaluation de l'ONUSIDA¹³⁸ et mis en place un Bureau d'évaluation indépendant en s'appuyant sur les conseils et les bonnes pratiques du réseau du Groupe d'évaluation des Nations Unies. Le Directeur du Bureau d'évaluation dépend directement du CCP. Nommé par le CCP, le Comité consultatif d'experts en matière d'évaluation est un organe extérieur indépendant qui rend compte à ce même CCP. Il propose des conseils et des orientations sur la fonction d'évaluation. La Directrice exécutive est chargée de protéger l'intégrité et l'indépendance de la fonction d'évaluation. *Les inspecteurs saluent la manière dont la politique a été élaborée et appliquée.*

106. La Directrice exécutive doit tenir des réunions régulières avec le Directeur du Bureau d'évaluation afin d'assumer ses responsabilités, comme indiqué dans la politique d'évaluation.

Services de contrôle par l'OMS

107. Le service d'évaluation et d'audit de l'OMS (WHO/IOS) fournit des services de contrôle à l'ONUSIDA et à son Secrétariat, conformément à « l'accord relatif au remboursement des coûts pour la prestation de services administratifs et financiers par l'OMS à l'ONUSIDA » de décembre 2004 et au mémorandum d'accord (MA) de janvier 2008 sur l'audit interne du Secrétariat de l'ONUSIDA entre le WHO/IOS et l'ONUSIDA. Un poste d'auditeur principal, basé au WHO/IOS, est financé par l'ONUSIDA et est consacré aux audits internes de l'ONUSIDA et de son Secrétariat.

108. Comme mentionné au chapitre III, les rapports d'audit et rapports sur les activités de déontologie et de contrôles internes indépendants doivent être des rapports distincts transmis directement au CCP par des fonctions indépendantes. Depuis 2011, le rapport de l'auditeur interne est présenté au CCP sous forme d'annexe à l'un des rapports financiers¹³⁹ (à l'exception de 2014, année lors de laquelle il a été remis en tant que quatrième partie de la mise à jour intermédiaire de la gestion financière).¹⁴⁰ Cette pratique de contrôle est anormale et risque d'affecter négativement l'objectivité et l'indépendance du rapport de l'auditeur interne. En outre, le rapport doit être présenté par une fonction impartiale et indépendante (par ex., le chef du WHO/IOS) afin de renforcer sa crédibilité et d'aborder directement les questions et problèmes du CCP. Cela servira également à accroître la responsabilité de contrôle du CCP en offrant un rapport d'audit interne annuel, un accès à l'auditeur interne en cas de questions et de problèmes ainsi qu'une opportunité de suivre au plus près la mise en œuvre des recommandations de l'audit.

Couverture et périmètre de l'audit interne

109. En moyenne, cinq rapports d'audit détaillés ont été produits chaque année, dont environ trois audits de bureaux nationaux. Chaque audit de bureau régional est prévu pour être réalisé tous les quatre ans. **Les inspecteurs estiment que la couverture actuelle par l'auditeur interne est insuffisante pour les activités du siège du Secrétariat, des six bureaux régionaux, des trois bureaux de liaison et des 78 bureaux nationaux dans le monde. Les inspecteurs recommandent au WHO/IOS et au Secrétariat**

¹³⁷ Recommandations d'évaluations externes, comme celle du Réseau d'évaluation des performances des organisations multilatérales (MOPAN) et du ministère britannique du Développement International.

¹³⁸ UNAIDS/PCB (44)/19.7, « Politique d'évaluation de l'ONUSIDA » (2019).

¹³⁹ Pour l'exercice biennal 2011-2012, UNAIDS/PCB (30)/12.6, « Rapport financier et comptes audités de l'exercice biennal compris entre le 1er janvier 2010 et le 31 décembre 2011 (2012), annexe 1. Depuis 2012, sous forme d'annexe au rapport de l'auditeur interne sur la mise à jour intermédiaire de la gestion financière de UNAIDS/PCB (32)/13.7, UNAIDS/PCB (34)/14.12, UNAIDS/PCB (36)/15.9, UNAIDS/PCB (38)/16.9, UNAIDS/PCB (40)/17.9, UNAIDS/PCB (42)/18.11 et UNAIDS/PCB (44)/19.16.

¹⁴⁰ UNAIDS/PCB (36)/15.9, « Rapport financier : mise à jour intermédiaire de la gestion financière de l'exercice biennal 2014-2015 pour la période comprise entre le 1er janvier 2014 et le 31 mars 2015 » (2015).

de l'ONUSIDA de réexaminer le MA signé en 2008 et d'actualiser son périmètre et ses dispositions en tenant compte des implications pour les risques et les ressources.

110. Le WHO/IOS surveille la mise en œuvre de l'ensemble des recommandations liées à l'ONUSIDA en s'appuyant sur une base de données de suivi des recommandations qu'il se charge d'entretenir. En raison d'un manque de ressources, le taux de mise en œuvre des recommandations a ralenti depuis le milieu de 2018.¹⁴¹ **La Directrice exécutive doit veiller au traitement prioritaire des recommandations de l'auditeur interne et à la mise en œuvre immédiate des recommandations à risque élevé et à fort impact.** La liste de contrôle pour l'auto-évaluation,¹⁴² qui comprend un élément sur la mise en œuvre des recommandations, doit servir de base aux directeurs de bureaux de terrain et aux départements du siège pour obtenir des résultats de manière plus efficace et efficiente. En outre, la Directrice exécutive doit envisager d'ajouter l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations de l'audit pertinentes pour les directeurs de bureaux de terrain et des départements du siège à leurs plans de travail.

111. L'auditeur interne tient des réunions avec le Directeur exécutif adjoint chargé de la gestion et de la gouvernance, avec le Directeur de la planification, des finances et de la redevabilité ainsi qu'avec le personnel opérationnel concerné du Secrétariat. L'auditeur interne demande systématiquement des contributions à la Directrice exécutive pour l'élaboration du plan de travail de l'audit annuel du Secrétariat. En revanche, il ne la rencontre pas pour examiner les constatations des rapports d'audit, ce qui n'est pas une pratique recommandée. **La Directrice exécutive doit rencontrer l'auditeur interne au moins une fois par an. En effet, ce dernier a notamment pour mission de fournir une assurance et des conseils objectifs et indépendants à la Directrice exécutive ainsi que de l'informer des risques et tendances susceptibles d'affecter les opérations du Secrétariat. De plus, la Directrice exécutive joue un rôle majeur en donnant l'exemple depuis le sommet : elle doit donc faire preuve d'engagement envers les problèmes soulevés par l'auditeur interne et mettre en œuvre les recommandations acceptées.**

Services d'enquête

112. Le WHO/IOS fournit également des services d'enquête au Secrétariat sur le principe du recouvrement des coûts. Comme souligné plus haut dans ce chapitre, les critères d'indépendance pour les fonctions de contrôle comprennent la production d'un rapport annuel et sa présentation à l'organe directeur. Un rapport sur les enquêtes figure dans le rapport de l'auditeur interne remis au CCP sous forme d'annexe aux rapports financiers, comme évoqué précédemment. Les données relatives à des dossiers disciplinaires et demandes d'évaluation consécutifs aux enquêtes du WHO/IOS sont également traitées dans la mise à jour sur les questions de gestion stratégique des ressources humaines, présentée par le Directeur des ressources humaines du Secrétariat. Encore une fois, les informations de ce type doivent être communiquées par une fonction indépendante.

Protection des informations confidentielles

113. Les inspecteurs sont au courant de quelques cas de fuite d'informations confidentielles dans les médias. Le Secrétariat doit élaborer des politiques et procédures opérationnelles standard en matière de traitement et de communication des informations sensibles (comme des rapports d'enquête) dans un but de confidentialité et de professionnalisme. **La Directrice exécutive doit s'assurer que les informations confidentielles de tout type sont traitées et protégées comme il se doit afin d'éviter de nuire à la réputation de l'ONUSIDA.**

¹⁴¹ UNAIDS/PCB (44)/19.16, «Cadre unifié du budget, des résultats et des responsabilités (UBRAF) - Rapport financier : mise à jour intermédiaire de la gestion financière de l'exercice biennal 2018-2019 pour la période comprise entre le 1er janvier 2018 et le 31 mars 2019 » (2019).

¹⁴² Cadre de contrôle interne de l'ONUSIDA, annexe 3.

E. Organismes de contrôle externes

114. Les organes de contrôle externes, comme les comités de contrôle, les auditeurs externes et le CCI, occupent une place importante dans les structures globales de contrôle et de gouvernance des organismes du système des Nations Unies. Ils sont considérés comme des lignes de défense supplémentaires.

Comité de contrôle

115. L'ONUSIDA est l'une des cinq organisations participant au CCI¹⁴³ à ne pas disposer de comité de contrôle indépendant à même d'assurer un lien utile entre le CCP et la direction exécutive, en fournissant des rapports et des conseils sur les questions de contrôle et de redevabilité. Bien que les comités de contrôle soient mentionnés dans divers documents du CCP, ceux-ci se réfèrent principalement à des comités ad hoc mis en place pour des engagements spécifiques, comme la mise en œuvre de recommandations de la Deuxième évaluation indépendante. Le Comité consultatif d'experts en matière d'évaluation constitue un modèle plus pertinent et plus proche de ce dont disposent d'autres organismes du système des Nations Unies : approuvé lors de la 44e réunion du CCP en juin 2019, il dépend du CCP et conseille la Directrice exécutive. Bien que le Comité se consacre exclusivement à l'évaluation, un comité technique similaire axé principalement sur les questions de contrôle et de redevabilité pourrait aider le CCP à exercer son rôle de gouvernance (comme précisé au chapitre III). Les inspecteurs reconnaissent que cela pourrait avoir des conséquences en matière de ressources. Les coûts financiers et en ressources humaines pourraient être partiellement contrebalancés en tirant profit de l'expérience et de l'expertise des 11 Coparrainants, qui possèdent tous des comités de contrôle.

116. Un comité de contrôle proposé pour l'ONUSIDA pourrait combler une partie des lacunes identifiées au chapitre précédent en accompagnant le CCP et la Directrice exécutive sur les thèmes suivants : (a) rôles et responsabilités des fonctions de contrôle interne ; (b) tendances et implications pour l'ONUSIDA et son Secrétariat identifiées dans les états financiers, les rapports d'audits internes et externes et autres rapports de contrôle, les politiques comptables et les pratiques de divulgation ; (c) traitement des allégations susceptibles de créer un conflit d'intérêts dans les canaux de signalement normaux. Le comité proposé doit observer les bonnes pratiques des comités de contrôle similaires des Nations Unies en rencontrant les responsables du contrôle et de la déontologie et en exigeant des rapports transmis chaque année au CCP. Le rapport du CCI sur l'évaluation des comités d'audit / de contrôle du système des Nations Unies (JIU/REP/2019/6) peut servir de base à la mise en place d'un comité de contrôle solide pour l'ONUSIDA.

117. La recommandation suivante vise à améliorer le rôle de contrôle et de redevabilité du CCP en assurant un lien indispensable entre le CCP et les fonctions de contrôle et de redevabilité.

Recommandation 5

Le Conseil de Coordination du Programme doit envisager la création d'un comité de contrôle externe et indépendant qui lui offrira, ainsi qu'à la Directrice exécutive, une expertise indépendante dans l'exercice de leurs responsabilités en matière de gouvernance et de contrôle.

Auditeur externe

118. Nommé par l'Assemblée mondiale de la santé, l'auditeur externe de l'OMS est également auditeur externe de l'ONUSIDA. Le Président, la Commission d'audit de la République des Philippines, assume la

¹⁴³ Les quatre autres sont l'Agence internationale de l'énergie atomique, l'Organisation maritime internationale, l'Union postale universelle et l'Organisation mondiale du tourisme.

fonction d'audit externe de l'ONUSIDA depuis l'exercice fiscal achevé au 31 décembre 2012.¹⁴⁴ Avant 2012, les audits externes de l'ONUSIDA étaient menés par le contrôleur et l'auditeur général d'Inde et par l'auditeur général d'Afrique du Sud.

119. Le périmètre de l'audit externe est défini dans le règlement XIV du Règlement financier de l'OMS et dans le Mandat additionnel régissant l'audit externe de l'OMS. Bien que l'audit ait essentiellement pour but d'évaluer les états financiers de l'ONUSIDA et son respect des règles et règlements, l'auditeur externe actuel formule également une série d'observations et de recommandations sur les questions de gestion et de gouvernance institutionnelle soulevées durant le travail d'audit au siège du Secrétariat. Dans la lignée de ces recommandations, le Secrétariat a notamment élaboré sa politique de gestion des risques, son cadre de redevabilité des dirigeants et son cadre de contrôle interne. L'auditeur externe actuel reconnaît régulièrement la réactivité du Secrétariat quant aux recommandations émises.

120. La lettre d'envoi de l'audit externe et l'avis de l'auditeur externe figurent dans la deuxième partie du rapport financier de l'ONUSIDA, soumis au CCP pour évaluation dans le cadre du point de l'ordre du jour sur les rapports financiers. En plus de la lettre d'envoi et de son avis, l'auditeur externe actuel fournit un rapport complet constituant la quatrième partie du rapport financier de l'ONUSIDA. Comparable à la recommandation précédemment mentionnée pour le rapport de l'auditeur interne, le rapport de l'auditeur externe doit être présenté au CCP sous forme de rapport distinct, avec une annexe détaillant l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations des précédents audits externes, afin d'orienter l'attention du CCP sur le rapport et le suivi de la mise en œuvre de ces recommandations.

121. L'auditeur externe actuel et son équipe communiquent avec le Directeur de la planification, des finances et de la redevabilité du Secrétariat durant l'audit puis rencontrent le Directeur exécutif adjoint chargé de la gestion et de la gouvernance à l'occasion de la réunion de clôture. En revanche, l'auditeur externe actuel n'a jamais rencontré le Directeur exécutif, pas plus qu'il n'a été invité à présenter des rapports lors de réunions du CCP, alors qu'il a des réunions avec le Directeur général de l'OMS une fois par an et qu'il rend des comptes à son organe législatif, l'Assemblée mondiale de la santé.

122. Dans le cadre de sa responsabilité de représentante principale des états financiers de l'ONUSIDA, la Directrice exécutive doit rencontrer l'auditeur externe au moins une fois par an. En outre, l'auditeur externe doit présenter son rapport directement au CCP et répondre aux éventuelles questions et préoccupations de ses membres, ce qui renforcera par ailleurs la responsabilité de contrôle du CCP.

123. Comme indiqué précédemment, les audits internes du réseau de terrain du Secrétariat ont été limités et les auditeurs externes n'ont effectué aucune visite sur le terrain, alors que 70 % du personnel du Secrétariat y accomplissent la majeure partie de leur activité. **Le Secrétariat gagnerait à élargir la couverture de l'audit afin de mieux refléter les opérations de terrain du Secrétariat, où les risques sont plus élevés qu'au sein du siège. Les inspecteurs suggèrent au CCP et à la Directrice exécutive d'évaluer et de déterminer le niveau approprié de couverture d'audit, en consultation avec les auditeurs internes et externes et tout en respectant leur indépendance.**

124. Afin d'optimiser les rapports de contrôle et de redevabilité et de les contextualiser davantage, un point de l'ordre du jour permanent doit être défini pour les rapports annuels au CCP. Ce point de l'ordre du jour comprendra des rapports d'audits externes et internes, des activités de contrôle ainsi que des activités et rapports en matière de déontologie. Le point de l'ordre du jour permanent pourra également inclure un

¹⁴⁴ La Commission d'audit des Philippines a été élue auditeur externe de l'OMS lors de la 60e session de l'Assemblée mondiale de la santé pour les exercices financiers 2012-2013 et 2014-2015 avant d'être réélue lors de la 68e session pour les exercices 2016-2019.

rapport sur les activités du Bureau d'évaluation indépendant. Conformément aux paragraphes 15 et 16 du Modus operandi, la Directrice exécutive prépare un ordre du jour pour chaque réunion du CCP en consultation avec le Bureau du CCP. La recommandation suivante vise à améliorer les rôles et responsabilités du CCP en matière de contrôle.

Recommandation 6

D'ici la fin de 2020 et en consultation avec le Bureau du Conseil de Coordination du Programme, la Directrice exécutive devra établir chaque année un point de l'ordre du jour indépendant et permanent lors de l'une des réunions du Conseil afin d'aborder les audits internes et externes, la déontologie et d'autres thèmes liés à la redevabilité présentés par les fonctions indépendantes appropriées dans leurs rapports respectifs au Conseil.

Recommandations et engagement du CCI

125. L'ONUSIDA est devenu un organisme participant au CCI en 2012. En 2016, le CCI a mené une étude sur l'acceptation et la mise en œuvre de ses recommandations par l'ONUSIDA puis a envoyé au Directeur exécutif une lettre d'observation en vue d'actions.¹⁴⁵ Dans cette lettre, il est recommandé au Directeur exécutif de mettre en place avant fin 2017 un système d'information du CCP concernant les rapports et recommandations pertinents du CCI, conformément aux dispositions en la matière des statuts du CCI. Toutefois, le CCP n'a pas systématiquement tenu compte des documents du CCI lors de ses réunions et n'a mentionné les recommandations du CCI que récemment.¹⁴⁶ Entre 2012 et 2018, le taux d'acceptation des recommandations du CCI par l'ONUSIDA s'élevait à 39,6 % et le taux de mise en œuvre à 57,5 %, des chiffres nettement inférieurs à la moyenne des 28 organismes participant au CCI.¹⁴⁷

126. Les inspecteurs insistent sur le fait que la Directrice exécutive doit mettre en place un compte-rendu au CCP sur les rapports pertinents du CCI adressés dans un but d'action à l'ONUSIDA, comme le font actuellement la majeure partie des organismes participant au CCI, afin de respecter les dispositions en la matière des statuts du CCI (articles 11.4 et 12). **Un rapport destiné au CCP doit contenir une matrice de l'état d'avancement indiquant l'acceptation ou le rejet des recommandations du CCI ainsi que l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations précédentes afin de renforcer la transparence, la redevabilité et la cohérence à l'échelle du système.**

¹⁴⁵ CCI, « Review of the acceptance and implementation of JIU recommendations by the Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS) » (2016) (JIU/ML/2016/23).

¹⁴⁶ Le CCP demande au Directeur exécutif d'assurer (a) que la fonction de déontologie du Secrétariat respecte les normes recommandées par le CCI ; (b) la publication annuelle d'une liste de dossiers disciplinaires et de mesures prises, conformément à la recommandation correspondante du CCI. Voir 44e réunion du Conseil de Coordination du Programme (juin 2019), décisions 6.2-6.3.

¹⁴⁷ Selon le système de suivi en ligne du CCI, le taux moyen d'acceptation parmi les 28 organismes participants entre 2012 et 2018 s'élevait à 64,08 % et le taux moyen de mise en œuvre à 76,81 %.

V. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET SERVICES ADMINISTRATIFS

La gestion des ressources humaines au sein du Secrétariat a souffert de problèmes de crédibilité et doit être pilotée par une stratégie nouvelle et plus complète appuyée par des procédures et processus rigoureux. Divers accords régissent les services administratifs fournis par l’OMS et ils doivent être révisés.

Constatations :

- ✓ Les décisions du Secrétariat en matière de recrutement, de sélection et de mobilité sont centralisées et des pratiques incohérentes en matière de ressources humaines (classification des postes, formation du personnel et gestion des performances) affectent sa crédibilité.
- ✓ La mobilité du personnel du Secrétariat est coûteuse et ne reflète pas nécessairement l’intérêt supérieur de l’ONUSIDA.
- ✓ Plusieurs accords fragmentés régissent les services administratifs fournis par l’OMS.

Recommandations :

- ✓ La politique de mobilité du Secrétariat ainsi que sa vocation et sa mise en œuvre doivent être évaluées en tenant compte des coûts et besoins de l’organisme et en faisant en sorte que les compétences du personnel correspondent aux profils des postes.
- ✓ Il convient d’élaborer et de mettre en œuvre une nouvelle stratégie relative aux ressources humaines pour le Secrétariat afin de refléter l’orientation stratégique de l’ONUSIDA et d’inclure des détails concernant la gestion prévisionnelle des besoins en personnel, les profils et classifications de postes, une délégation appropriée des pouvoirs et les relations hiérarchiques (recommandation 7).
- ✓ L’accord entre le Secrétariat et l’OMS au sujet des services administratifs et financiers doit être mis à jour afin de refléter la réalité actuelle dans un accord exhaustif édictant, le cas échéant, des attentes appropriées en matière de performances.

A. Gestion des ressources humaines au sein du Secrétariat

127. La Stratégie 2016-2021 du Secrétariat relative aux ressources humaines s’appuie sur la précédente stratégie sur cinq ans en la prolongeant pour l’aligner sur le calendrier de la stratégie 2016-2021 de l’ONUSIDA. La stratégie actuelle est fondée sur les quatre piliers suivants : (a) investir dans les personnes ; (b) renforcer la culture de la performance ; (c) assurer un environnement de travail stimulant ; (d) inspirer un leadership collectif.¹⁴⁸

128. En matière de questions de gestion des ressources humaines au sein du Secrétariat, un rapport est régulièrement transmis au CCP : « Point sur les questions de gestion stratégique des ressources humaines ». La mise à jour annuelle sur les questions de gestion stratégique des ressources humaines du Secrétariat a débuté en 2013 en réponse à une demande du CCP formulée en 2012.¹⁴⁹ En 2019, la mise à jour annuelle a été complétée d’une annexe sur le système de justice interne du Secrétariat ainsi que d’un autre rapport intitulé « Un personnel adapté aux objectifs : l’ONUSIDA en 2018 », qui propose diverses informations

¹⁴⁸ ONUSIDA, « Stratégie 2016-2021 du Secrétariat relative aux ressources humaines ».

¹⁴⁹ UNAIDS/PCB (30)/12.15, « Rapport de la 30e réunion du Conseil de Coopération du Programme » (2012), par. 39.

sur les effectifs du Secrétariat.¹⁵⁰ L'Association du personnel du Secrétariat de l'ONUSIDA rend des comptes chaque année au CCP depuis son instauration en 2004. Elle s'occupe des questions liées aux conditions de travail, au bien-être des collaborateurs et à la politique de ressources humaines, en fonction des priorités exprimées par le personnel.

129. Environ la moitié du budget de l'UBRAF est consacrée au personnel du Secrétariat au sein du siège ainsi que des bureaux de terrain et de liaison.¹⁵¹ La gestion des ressources humaines du Secrétariat a été critiquée ces derniers temps en raison de problèmes liés à des décisions en matière de recrutement, de sélection et de mobilité, à une classification incohérente des postes ainsi qu'à un manque de formation et d'encadrement pour les responsables. Un travail conséquent est nécessaire pour renforcer la confiance dans ce domaine. En décembre 2018, l'Association du personnel a indiqué que « les employés [avaient] appelé à une plus grande transparence, en particulier en matière de recrutement, de mobilité et de promotions » et « qu'une transparence accrue et l'instauration d'un plus grand sentiment d'équité [faisaient] probablement partie des changements les plus importants qui sont nécessaires aujourd'hui ». ¹⁵²

Décisions relatives au recrutement, à la sélection et à la mobilité au sein du Secrétariat

130. Les décisions relatives au recrutement et à la sélection du personnel du Secrétariat s'appuient sur des recommandations d'un Groupe consultatif de sélection, composé d'un responsable de recrutement ou de bureau, d'un membre du personnel neutre et d'un représentant du Département des ressources humaines. Les recommandations du Groupe sont susceptibles d'être examinées par le Comité de mobilité et de réaffectation du Secrétariat, un organe consultatif exerçant auprès du Directeur exécutif. Selon le mandat du Comité,¹⁵³ celui-ci est composé des deux Directeurs exécutifs adjoints du Secrétariat, du Chef de cabinet, des Directeurs du siège, des Directeurs des équipes régionales d'appui et du Président de l'Association du personnel. La décision finale est prise par le Directeur exécutif (pour les collaborateurs des catégories spécialisées et supérieures de grade P-5 et au-dessus) ou par les Directeurs exécutifs adjoints (P-4 et en dessous).¹⁵⁴

131. Alors que les processus sont exécutés par des groupes et des comités, les décisions finales semblent centralisées indépendamment des procédures définies, ce qui aboutit à des inquiétudes, réelles ou perçues, sur la transparence et l'objectivité de ces processus. En 2018, sur un total de 68 désignations d'administrateurs, dix découlent de décisions du Directeur exécutif, 28 d'avis de vacance de poste et 30 de l'exercice de mobilité annuel.¹⁵⁵ Une personne interrogée a décrit le Secrétariat comme « une organisation très pyramidale dans laquelle de nombreuses décisions sont prises au sommet ». Les décisions unilatérales semblent manquer de rigueur et témoignent de la nécessité d'instaurer de la crédibilité dans l'optique d'une gestion appropriée des ressources humaines.

132. Une politique de mobilité du personnel du Secrétariat a été mise en place en 2004¹⁵⁶ en vue de la mise en œuvre effective du mandat évolutif de l'ONUSIDA, qui requiert un personnel mobile, dédié, diversifié, polyvalent, compétent et orienté sur les pays. Un équilibre raisonnable concernant les affectations difficiles a été recherché. À ce jour, le Secrétariat observe la politique et les procédures de mobilité de

¹⁵⁰ UNAIDS/PCB (44)/19.8, « Point sur les questions de gestion stratégique des ressources humaines » (2019), et UNAIDS/PCB (44)/CRP1, « Point sur les questions de gestion stratégique des ressources humaines - Un personnel adapté aux objectifs : l'ONUSIDA en 2018 » (2019).

¹⁵¹ UNAIDS/PCB (44)/19.15, « Cadre unifié du budget, des résultats et des responsabilités (UBRAF) : rapports financiers » (2019), p. 44.

¹⁵² UNAIDS/PCB (43)/18.23, « Déclaration du représentant de l'Association du personnel de l'ONUSIDA » (2018), par. 22.

¹⁵³ HRM/IN 2014-5, « Mandat du Comité de mobilité et de réaffectation », note d'information de l'ONUSIDA (2014).

¹⁵⁴ HRM/IN 2015-4, « Recrutement à l'ONUSIDA », note d'information de l'ONUSIDA (2015).

¹⁵⁵ UNAIDS/PCB (44)/CRP1, « Point sur les questions de gestion stratégique des ressources humaines » (2019).

¹⁵⁶ UNAIDS/PCB (15)/04.3, « Rapport du Directeur exécutif, 2002-2003 : vue d'ensemble et défis » (2004).

décembre 2014,¹⁵⁷ qui s'applique à tous les membres du personnel du Secrétariat des catégories spécialisées et supérieures dont la mission est limitée dans le temps, à l'exception de postes d'experts, comme conseiller en sécurité. Il existe également un processus de demande de dispense managériale ou personnelle, par exemple en raison d'une maladie d'un membre du personnel ou d'une personne de sa famille. Les décisions en matière de mobilité et de réaffectation sont prises par le Directeur exécutif pour tous les grades professionnels d'après l'évaluation et la recommandation du Comité de mobilité et de réaffectation.

133. Un exercice de mobilité est généralement coûteux¹⁵⁸ et doit donc comporter des priorités et des objectifs clairement établis. Les postes doivent être évalués avec précaution afin de déterminer s'ils sont sujets ou non à une mobilité, en particulier ceux qui exigent des compétences spécialisées ou des certifications professionnelles (par exemple, experts et technologies de l'information et de la communication, personnel chargé des comptes et employés assurant des fonctions de contrôle, comme l'évaluation et la déontologie). De plus, au cours d'exercices de mobilité obligatoire, certains membres du personnel du Secrétariat peuvent avoir connu plusieurs mobilités et une partie d'entre eux sont susceptibles de ne plus être dans les meilleures conditions professionnelles. De nombreuses personnes interrogées ont fait part de leur inquiétude quant à la politique de mobilité et se sont demandé si certains postes devraient en être exemptés ainsi que si cette politique servait l'intérêt supérieur de l'ONUSIDA et de son Secrétariat.

134. Les inspecteurs ont pris acte du fait que le Département des ressources humaines du Secrétariat avait entrepris sa première évaluation complète de la politique de mobilité et de sa mise en œuvre, comme il s'y était engagé dans le Plan d'action de gestion en faveur d'un environnement de travail sain, équitable et stimulant pour l'ensemble du personnel de l'ONUSIDA.¹⁵⁹ **Les inspecteurs soutiennent sans réserve l'évaluation complète de la politique de mobilité et de sa mise en œuvre, en tenant compte des coûts et besoins de l'organisme et en faisant en sorte que les compétences du personnel correspondent aux profils des postes. Au vu des implications financières de la politique de mobilité, cette évaluation inclura des contributions du Département de la planification, des finances et de la redevabilité.**

Classification des postes du Secrétariat

135. Au cours des entretiens, certaines parties prenantes ont indiqué que le personnel du Secrétariat semblait « surclassé ». Cela peut créer des disparités, notamment sur le terrain, dans un environnement des Nations Unies attaché à la hiérarchie en matière de coordination et de collaboration. Le Secrétariat de l'ONUSIDA affiche par exemple un pourcentage plus élevé de collaborateurs de grade D2 que l'OMS et le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP)¹⁶⁰, des organismes de plus grande taille mais qui, comme le Secrétariat de l'ONUSIDA, travaillent sur les questions de santé avec une forte présence sur le terrain. En outre, selon les informations transmises au CCI, en avril 2019, la majorité du personnel du Secrétariat de grade D2 occupait en réalité des postes de grade D1.

136. Dans cette optique, les inspecteurs soutiennent les efforts continus consentis par le Département des ressources humaines du Secrétariat pour utiliser « OneHR »,¹⁶¹ le centre mondial des Nations Unies pour les services liés aux ressources humaines, dans le cadre de ses évaluations sur les classifications. Cela devrait favoriser la cohérence des classifications au sein du Secrétariat et encourager son alignement sur le

¹⁵⁷ HRM/IN 2014-4, « Politique et procédures en matière de mobilité », note d'information de l'ONUSIDA (2014).

¹⁵⁸ Selon l'addendum du rapport du Secrétaire général sur la mobilité (A/71/323/Add.1), le coût direct moyen d'une mobilité était d'environ 40 000 \$ en 2014 pour les collaborateurs du Secrétariat des Nations Unies ayant changé de lieu d'affectation et de 6 000 \$ supplémentaires pour les mobilités suivantes.

¹⁵⁹ UNAIDS/PCB (44)/19.6, « Mise à jour sur les progrès de la mise en œuvre du Plan d'action de gestion » (2019).

¹⁶⁰ Respectivement 3,7, 4,6 et 4,1 % pour l'ONUSIDA en 2015, 2016 et 2017 ; 1,6, 1,9 et 1,4 % pour l'OMS ; et 2,4, 2,3 et 2,2 % pour le FNUAP. Chiffres basés sur les données des rapports statistiques sur les ressources humaines du système des Nations Unies pour la période 2015-2017 (CEB/2016/HLCM/HR/20, CEB/2017/HLCM/HR/21 et CEB/2018/HLCM/HR/10).

¹⁶¹ <http://onehr.webflow.io>.

système des Nations Unies, ce qui est essentiel à la crédibilité de l'ONUSIDA et de son Secrétariat ainsi qu'à son harmonisation avec les pratiques des Coparrainants. De plus, **les inspecteurs suggèrent que la Directrice exécutive examine à nouveau les profils et classifications des postes, à commencer par les postes au sein de la direction du Secrétariat, afin que les classifications soient en adéquation avec les postes similaires du système des Nations Unies.**

Formation et encadrement des responsables du Secrétariat

137. La formation et l'encadrement des personnes occupant un poste à responsabilités sont indispensables, quel que soit leur grade. Comme le décrit la Stratégie relative aux ressources humaines 2016-2021, les collaborateurs qui occupent un poste de responsable ou de représentation doivent posséder les compétences et les connaissances qui leur permettront de piloter une riposte coordonnée des Nations Unies au VIH/sida, tout en faisant preuve d'efficacité dans la gestion du personnel et des bureaux. Selon la Stratégie relative aux ressources humaines, « les superviseurs jouent un rôle essentiel dans l'établissement d'une culture de la performance au sein de leurs équipes » et ils « ont besoin d'une formation ciblée sur des sujets tels que la planification du travail, la formulation de retours, l'encadrement, l'évaluation et les conversations courageuses ».¹⁶²

138. Les responsables et directeurs nationaux de l'ONUSIDA, qu'ils soient nouveaux ou non, suivent un programme d'orientation personnalisé de cinq jours qui vise à leur apporter les outils, les connaissances et les compétences qui seront nécessaires à la direction d'un bureau national. Il n'existe pas de programme de formation pour les hauts dirigeants mais le Département des ressources humaines travaille à l'élaboration d'un programme d'encadrement. **Il est essentiel pour le Secrétariat de poursuivre et de renforcer le soutien à l'intégration pour les nouveaux directeurs de bureaux ainsi que la mise à disposition d'une formation managériale, comme indiqué dans les quatre piliers de la Stratégie relative aux ressources humaines.**

Gestion des performances du Secrétariat

139. L'un des quatre piliers de la Stratégie relative aux ressources humaines consiste à renforcer la culture de la performance. L'ensemble du personnel doit être responsable de la définition d'objectifs de travail fondés sur les résultats et tous les superviseurs sont encouragés à fournir une évaluation juste et constructive des performances des collaborateurs. L'importance de l'application uniforme du système de notation est également soulignée dans la Stratégie relative aux ressources humaines afin que la gestion des performances soit utile aux responsables.

140. Un mécanisme d'évaluation des collaborateurs supervisés destiné aux responsables a été mis en place récemment, sous forme de pilote, et concerne les cinq compétences managériales du Secrétariat : (a) obtenir des résultats ; (b) faire preuve d'expertise ; (c) travailler en équipe ; (d) développer et autonomiser autrui ; (e) gérer les performances et les ressources. Cette initiative pilote peut potentiellement déboucher sur un mécanisme anonyme d'évaluation à 360° pour les directeurs.¹⁶³

141. Conformément au système de gestion et de redevabilité du Groupe des Nations Unies pour le développement, tous les directeurs nationaux de l'ONUSIDA sollicitent un retour officiel sur leurs performances aux coordonnateurs résidents du pays dans lequel ils exercent en matière de compétences standard (leadership et soutien, coordination de la riposte commune du système des Nations Unies au VIH/sida et mobilisation des ressources). Les retours des coordonnateurs résidents sont évalués par les

¹⁶² ONUSIDA, « Stratégie 2016-2021 du Secrétariat relative aux ressources humaines », p. 11.

¹⁶³ UNAIDS/PCB (44)/19.8, « Point sur les questions de gestion stratégique des ressources humaines » (2019).

directeurs des équipes d'appui aux régions en tant que supérieurs directs des Directeurs nationaux de l'ONUSIDA.¹⁶⁴

142. Les inspecteurs soutiennent sans réserve ces efforts et initiatives qui augmentent la conscience des responsables et du personnel quant à leur redevabilité. Comme suggéré au chapitre IV, l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations des audits pourrait également être intégré aux plans de travail des départements et directeurs de bureaux concernés. Il est tout aussi important de mettre en place un mécanisme de reconnaissance pour les plus performants, ainsi qu'un système de formation et d'encadrement pour les collaborateurs qui doivent progresser, ce qui favorisera une culture de la performance.

Suivi de l'engagement du personnel du Secrétariat

143. Des enquêtes périodiques auprès du personnel ayant des objectifs clairs et transparents, accompagnées d'un plan de partage et d'exploitation des résultats, peuvent notamment apporter aux dirigeants et aux responsables des éléments essentiels sur la « température » de l'organisme, sur le fonctionnement des efforts de réforme et du cadre de redevabilité ainsi que sur la façon dont est perçue l'exemple montré depuis le sommet.

144. À ce jour, les seules enquêtes menées au sein du Secrétariat sont administrées par l'Association du personnel. Celle-ci réalise des enquêtes annuelles depuis 2011 et s'appuie sur leurs conclusions pour transmettre chaque année au CCP les avis, expériences et priorités du personnel.¹⁶⁵ Les enquêtes auprès du personnel non soutenues par l'administration risquent d'être ignorées si elles mettent en évidence des problèmes que la direction ne souhaite pas nécessairement admettre. Cela a pu être le cas avec des cas de harcèlement rapportés au CCP par l'Association du personnel depuis 2011. Les mesures prises pour y répondre se sont toutefois révélées insuffisantes.¹⁶⁶

145. Les enquêtes auprès du personnel du Secrétariat doivent être soutenues et entreprises par l'administration du Secrétariat, en étroite consultation et collaboration avec l'Association du personnel. Il ne s'agit pas là de saper le travail de l'Association du personnel ou de limiter son rôle dans les relations avec le personnel : elle peut et doit être consultée et impliquée, voire s'atteler à sa propre enquête. L'enquête de l'administration doit être conçue de manière à obtenir des retours précis sur l'exemple montré depuis le sommet au sein du Secrétariat. Le but est également d'apporter à l'administration de l'ONUSIDA des renseignements sur les initiatives actuelles et futures visant à réformer le climat et la culture ainsi qu'à agir en fonction de ses résultats. Réitérant une recommandation formulée dans le rapport « Examen des politiques et pratiques relatives à la dénonciation des abus dans les entités du système des Nations Unies » (JIU/REP/2018/4), les inspecteurs encouragent les dirigeants de l'ONUSIDA à adopter un mécanisme d'enquête conçu de manière réfléchie afin de surveiller la culture institutionnelle, l'intégrité et les initiatives de redevabilité, ce mécanisme comprenant une stratégie pour rendre les résultats opérationnels.

Stratégie relative aux ressources humaines

146. Le Secrétariat est conscient de la nécessité d'accroître la transparence et de promouvoir un sentiment d'équité. Ces éléments ont été exprimés lors de nombreux entretiens mais ils transparaissent également de manière évidente dans de récentes déclarations de la direction, dans le point sur les questions de gestion stratégique des ressources humaines et dans des déclarations du représentant de l'Association du

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ UNAIDS/PCB (44)/19.9, « Déclaration du représentant de l'Association du personnel du Secrétariat de l'ONUSIDA » (2019).

¹⁶⁶ Ibid.

personnel.¹⁶⁷ L'objectif du Plan d'action de gestion en faveur d'un environnement de travail sain, équitable et stimulant pour l'ensemble du personnel du Secrétariat est « de favoriser une culture organisationnelle positive, mais aussi d'encourager les comportements attendus et de sensibiliser les responsables et les membres du personnel sur leur responsabilité, en privilégiant notamment des réponses systémiques en cas d'attitudes et de performances problématiques ou inacceptables ».¹⁶⁸ Les domaines d'action en faveur du changement sont répertoriés dans le plan en tant que tel et dans sa mise à jour transmise au CCP en juin 2019, où figurent des descriptions de chaque action, de leur calendrier et des principaux résultats escomptés.

147. Les inspecteurs insistent sur le fait qu'une mise en œuvre totale de ces actions est indispensable pour que le Secrétariat progresse en matière de transparence et de redevabilité. Une communication interne constante et proactive de la Direction vers le personnel est nécessaire afin de promouvoir et de maintenir la confiance entre le personnel et les responsables, ce qui contribue à une culture organisationnelle positive et améliore le moral, la motivation et la productivité du personnel. **La Directrice exécutive doit être attentive et réactive face aux inquiétudes soulevées par le personnel du Secrétariat et prendre des mesures rapides lorsque la situation l'exige.**

148. La recommandation 2 du chapitre II appelle à élaborer des plans opérationnels incluant des structures organisationnelles, une dotation en personnel, des ressources financières et une présence sur le terrain appropriées. Une nouvelle stratégie de gestion des ressources humaines pour le Secrétariat occupera également une place centrale dans ces plans opérationnels. Cette stratégie devra être fondée sur une évaluation des pratiques et politiques actuelles ainsi que sur une classification et une définition des profils des postes. Elle comprendra une délégation de pouvoirs et des relations hiérarchiques appropriées, comme énoncé au chapitre IV, pour une approche nouvelle et efficace de la gestion des ressources humaines.

149. La recommandation suivante vise à améliorer la gestion des ressources humaines au sein du Secrétariat.

Recommandation 7

D'ici 2022 au plus tard, la Directrice exécutive devra élaborer et mettre en œuvre une nouvelle stratégie relative aux ressources humaines pour le Secrétariat. Celle-ci devra être conforme à l'orientation stratégique de l'ONUSIDA, l'appuyer et décrire les initiatives associées à la gestion prévisionnelle des besoins en personnel, à la détermination des profils et à la classification des postes ainsi qu'aux relations hiérarchiques et à une délégation appropriée des pouvoirs.

B. Accord administratif et pour les services financiers avec l'OMS

150. En vertu de la résolution 1994/24 du Conseil économique et social, l'OMS est chargée de fournir des services administratifs à l'ONUSIDA.¹⁶⁹ Le mémorandum d'accord relatif à un Programme commun et coparrainé des Nations Unies sur le VIH/sida stipule dans son article XI relatif à l'administration de

¹⁶⁷ UNAIDS/PCB (43)/18.22, « Réponse apportée par la Direction » (2018) ; UNAIDS/PCB (EM)/2.2.rév. 1, « Mise à jour sur la prévention et la lutte contre le harcèlement, y compris sexuel, les intimidations et les abus de pouvoir au sein du Secrétariat de l'ONUSIDA » (2019) ; UNAIDS/PCB (44)/19.6, « Mise à jour sur les progrès de la mise en œuvre du Plan d'action de gestion » (2019) ; UNAIDS/PCB (44)/19.8, « Mise à jour sur les questions de gestion stratégique des ressources humaines » (2019) et déclarations du représentant de l'Association du personnel, décembre 2018 (UNAIDS/PCB (43)/18.23) et juin 2019 (UNAIDS/PCB (44)/19.9).

¹⁶⁸ UNAIDS/PCB (EM)/2.2.rév. 1, « Mise à jour sur la prévention et la lutte contre le harcèlement, y compris sexuel, les intimidations et les abus de pouvoir au sein du Secrétariat de l'ONUSIDA » (2019), par. 2.

¹⁶⁹ Voir le préambule.

l'ONUSIDA que l'OMS sera autorisée à appliquer des frais couvrant ses coûts d'exécution de services administratifs pour le Secrétariat.

151. La première lettre d'accord entre l'OMS et le Secrétariat de l'ONUSIDA concernant les services administratifs et financiers a été signée en 1995 en vue de la mise en œuvre de l'article XI du MA.¹⁷⁰ Elle a été actualisée en 2001 afin de tenir compte des modifications pour l'exercice financier 2000-2001. Depuis lors, la lettre d'accord n'a pas été mise à jour en dépit des nombreux échanges de mémorandums de 2016 à 2017 entre le Contrôleur financier de l'OMS et le Directeur de la planification, des finances et de la redevabilité du Secrétariat afin d'introduire une série d'ajustements aux coûts de gestion et d'administration et d'intégrer la nouvelle méthodologie de recouvrement des coûts de l'OMS. Dans le cas des services administratifs spécifiques, un MA d'une page sur l'audit interne du Secrétariat a été signé en 2008 et une lettre d'accord d'une page a été signée en 2016 pour la fourniture de services juridiques.

152. D'un point de vue opérationnel, l'absence de mise à jour de la lettre d'accord depuis 2001 ne semble pas poser de problème majeur, à l'exception du fait que des collaborateurs de l'OMS et du Secrétariat de l'ONUSIDA ont souligné que certains prestataires de services de l'OMS ne savaient pas que le Secrétariat payait leurs services alors que d'autres avaient l'impression que ces services étaient fournis gratuitement par l'OMS. Cela a pu occasionnellement générer des malentendus sur le niveau et la priorité des services que devrait assurer l'OMS. Il est recommandé de disposer d'un accord mis à jour et consolidé, dûment signé par chaque partie. Un accord général complet de ce type devra comprendre le cas échéant des attentes en matière de performances afin de renforcer la relation administrative formelle entre le Secrétariat et l'OMS. **La Directrice exécutive, en concertation avec l'OMS, devra envisager d'actualiser la lettre d'accord de 2001 afin de refléter les réalités actuelles et de consolider les accords, MA et échanges de mémorandums en découlant en un accord complet comprenant, le cas échéant, des attentes appropriées en matière de performances.**

¹⁷⁰ Certaines fonctions sont partagées entre l'OMS et le Secrétariat de l'ONUSIDA, comme la gestion des ressources humaines, les finances, les achats et les services liés aux technologies de l'information et de la communication.

VI. PERSPECTIVES D'AVENIR

Le modèle de programme commun et coparrainé de l'ONUSIDA est unique et peut être source de bonnes pratiques et d'enseignements utiles pour les efforts actuels visant à réformer le système de développement des Nations Unies. Bien que le modèle soit unique et vaille la peine d'être étudié en profondeur, les lacunes de ces deux dernières années en matière de gouvernance, de contrôle et de redevabilité ont débouché sur de nombreuses recommandations de divers organes d'évaluation indépendants qui doivent être répertoriées et appréhendées avec transparence.

Constatations :

- ✓ De nombreux enseignements peuvent être tirés de l'ONUSIDA quant à son modèle et une partie de ses structures et processus. Le programme comporte toutefois des lacunes et des défis, notamment à la lumière des efforts actuels de réforme des Nations Unies, particulièrement au niveau des pays.
- ✓ Ces deux dernières années, plusieurs recommandations en matière de contrôle, de redevabilité et de gouvernance ont été transmises à l'ONUSIDA et à son Secrétariat par des organes d'évaluation indépendants. Bien que certaines se recoupent, elles nécessitent dans leur ensemble un investissement durable et véritable en temps et en ressources, notamment humaines.

Recommandations :

- ✓ L'ONUSIDA doit documenter le modèle du programme commun pour les enseignements et bonnes pratiques qu'il en tire afin d'orienter le travail de réforme des Nations Unies, notamment au niveau des pays.
- ✓ Afin de renforcer la transparence et la redevabilité, la Directrice exécutive ajoutera une annexe au prochain rapport biennal de l'ONUSIDA au Conseil économique et social concernant ses réponses aux recommandations pertinentes et importantes et fournira un calendrier pour leur mise en œuvre (recommandation 8).

153. Du fait de sa structure et de ses processus, le modèle de l'ONUSIDA en tant que programme commun et coparrainé est unique dans le système des Nations Unies. Il peut apporter de précieux enseignements à la réforme du système de développement des Nations Unies. Si certaines de ses caractéristiques peuvent être reproduites pour le processus de réforme et servir de bonnes pratiques, d'autres peuvent donner une idée de ce qui peut être amélioré ou conçu différemment au moment d'envisager des efforts et modèles programmatiques similaires. Le présent chapitre évalue l'ONUSIDA en tant que « Programme commun » à travers l'initiative de réforme des Nations Unies. Il s'attarde également sur la manière dont l'ONUSIDA peut avancer en s'appuyant sur les multiples recommandations formulées en matière de gouvernance, de contrôle et de redevabilité.

A. Modèle de l'ONUSIDA et réforme du système de développement des Nations Unies

154. Créé en vue de répondre à une crise de santé mondiale, l'ONUSIDA œuvre depuis plus de 20 ans en faveur de la sensibilisation, de la coordination et de la mobilisation autour d'une question essentielle. Ce modèle, sa réponse à une épidémie et sa collaboration sur le terrain pourraient être reproduits pour d'autres problèmes majeurs et transversaux, comme les questions de genre et le changement climatique. Ce thème a été repris par de nombreux Coparrainants et coordonnateurs résidents lors des entretiens.

155. La réforme actuelle du système de développement des Nations Unies¹⁷¹ implique une série de six objectifs principaux : (a) mettre en œuvre une nouvelle génération d'équipes nationales des Nations Unies ; (b) revigorer le rôle du système de coordonnateur résident ; (c) repenser l'approche régionale (et améliorer la collaboration à ce niveau) ; (d) améliorer l'orientation stratégique, le contrôle et la redevabilité pour des résultats à l'échelle du système (dont la nécessité d'améliorer la surveillance et les informations à l'échelle du système) ; (e) améliorer le financement du système de développement des Nations Unies ; (f) suivre les efforts de repositionnement du système de développement des Nations Unies aux niveaux mondial, régional et national.

156. En outre, le Cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable (UNSDCF), auparavant connu sous le nom de Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement¹⁷² et considéré comme une « pièce maîtresse du processus de réformes », appelle à remettre l'accent sur les partenariats et l'action collective en insistant sur les priorités des pays et des réponses adaptées. Ce message a été conforté par la Secrétaire générale adjointe des Nations Unies au cours d'une visite au siège de l'ONUSIDA, lorsqu'elle a déclaré que le fait de « travailler ensemble dans le cadre de partenariats était au cœur des réformes ».¹⁷³

157. Une grande partie des structures et éléments mis en place au sein de l'ONUSIDA peuvent servir d'enseignements et de bonnes pratiques pour les objectifs de réformes du système de développement des Nations Unies ainsi que de ressources pour l'élaboration de futurs programmes. Cela a été confirmé à plusieurs échelons de l'ONUSIDA (Coparrainants, personnel du Secrétariat au siège ainsi qu'aux niveaux national et régional) et lors d'entretiens avec des coordonnateurs résidents. Comme l'a expliqué un Coparrainant : « Le modèle de la collaboration interinstitutions a connu un succès considérable. La collaboration interinstitutions correspond parfaitement au système de réformes des Nations Unies et contribue à l'exécution du Programme 2030 en mettant la programmation et le développement durable au cœur de notre travail placé sous le signe de l'impact et du changement. L'appui aux actions, notamment au niveau national, est une marque de fabrique de l'ONUSIDA. »

158. Une évaluation de l'UBRAF¹⁷⁴ est en cours et comprendra un domaine d'enquêtes sur les efforts de réformes de l'ONUSIDA et des Nations Unies. Les domaines suivants pourraient faire l'objet d'une étude approfondie et d'une diffusion afin d'orienter le travail de réforme des Nations Unies par rapport aux bonnes pratiques et aux enseignements tirés de l'ONUSIDA.

- **Mettre l'accent sur les priorités nationales et sur des réponses adaptées** (comme indiqué dans les directives de l'UNSDCF)

L'ONUSIDA s'attache particulièrement aux priorités nationales et à l'orientation des ressources au niveau des pays. L'initiative de réaligement 70/30, achevée en 2013 et qui a affecté 70 % du personnel de l'ONUSIDA en dehors de Genève, visait à « obtenir des résultats au plus près des personnes vivant avec le VIH et touchées par celui-ci, des populations clés, de la société civile et des gouvernements ainsi qu'à optimiser les coûts ». ¹⁷⁵ Débutée en 2017, l'introduction du financement par enveloppes nationales pour les Coparrainants à partir du budget de base de

¹⁷¹ Conformément à la résolution de l'Assemblée générale 72/279.

¹⁷² Groupe des Nations Unies pour le développement durable, « Cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable : directives internes » (2019).

¹⁷³ ONUSIDA, déclaration de la Secrétaire générale adjointe lors d'une visite au siège de l'ONUSIDA, 2019 (vidéo). Disponible sur www.youtube.com/watch?v=WaSfv1gFPLs&feature=youtu.be.

¹⁷⁴ ONUSIDA, « Contribution du Programme commun de l'ONUSIDA aux objectifs et cibles de la stratégie 2016-2021 de l'ONUSIDA : évaluation commune du Cadre unifié du budget, des résultats et des responsabilités 2016-2021 (UBRAF) » (2019).

¹⁷⁵ Réponse apportée par le Secrétariat de l'ONUSIDA au questionnaire du CCI.

l'UBRAF a également entraîné l'affectation des ressources directement vers les pays afin qu'elles se trouvent « là où elles sont indispensables ».¹⁷⁶

Cela est renforcé par un effort visant à placer les populations au cœur du jeu. Comme l'a déclaré la Vice-Secrétaire générale des Nations Unies lors d'un discours au siège de l'ONUSIDA en mars 2019, « les Objectifs de développement durable n'auraient pas eu l'ambition de mettre les populations au cœur du jeu si vous n'aviez pas montré que cela était possible avec la riposte au sida. Les plus belles choses se trouvent dans de petits écrans et le rôle de l'ONUSIDA est indispensable ».¹⁷⁷ Comme le montrent les entretiens avec les Coparrainants, l'ONUSIDA aborde la riposte au VIH/sida comme une « approche centrée sur les individus impliquant de répondre à leurs nombreux besoins, et l'approche multisectorielle du Programme commun constitue clairement un moyen efficace de faire face aux problèmes de développement ».

- **Partenariats et collaboration interinstitutions** (objectifs de réforme des Nations Unies (a), (b) et (c))

L'ONUSIDA étant composé de 11 organismes coparrainants, la collaboration interinstitutions est au cœur de son fonctionnement. Elle est organisée à plusieurs niveaux (mondial, régional et national). Les outils de travail commun, comme la Division du travail, le processus des enveloppes nationales et les équipes communes des Nations Unies sur le sida au niveau des pays et des régions illustrent un processus qui pourrait être reproduit pour certains éléments de la réforme des Nations Unies. Comme l'a commenté un coordonnateur résident : « La façon dont l'ONUSIDA est structuré est un bon exemple. Nous parlons de coordination à différents niveaux et l'ONUSIDA constitue une bonne base pour une coordination plus poussée. »

Comme expliqué au chapitre II, la relation entre l'ONUSIDA et ses partenaires stratégiques (PEPFAR, Fonds mondial) est considérée comme essentielle. Un autre coordonnateur résident précise : « Le rôle de rassemblement de l'ONUSIDA, sa manière d'organiser des équipes communes et sa mobilisation de différents acteurs de gouvernements et de la société civile sont des éléments importants. L'ONUSIDA est en première ligne des réformes des Nations Unies. » S'il propose une carte structurelle pour un travail commun et collaboratif, le modèle de l'ONUSIDA comprend également des enseignements qui ne doivent pas être ignorés, notamment ceux qui sont mentionnés au chapitre II et évoqués dans de précédentes évaluations.

- **Redevabilité (des financements)** (objectif (d) de la réforme des Nations Unies)

L'UBRAF définit le rôle de l'ONUSIDA sous forme de plan d'activité et d'un cadre du budget, des résultats et des responsabilités. Selon des entretiens menés au niveau national, il existe également une sensibilisation à l'alignement du travail de l'UBRAF sur les priorités de l'UNSDCF. Ces outils servent à contrôler les résultats du Secrétariat et des 11 Coparrainants à l'échelle de l'organisme dans leurs efforts communs. Un Coparrainant précise : « Je fais partie de nombreux autres groupes interinstitutions mais il n'y a pas de division claire du travail [dans ces groupes]. Avec l'ONUSIDA, les choses sont complètement différentes. La division du travail est claire et chaque organisme a son mandat. C'est la raison pour laquelle nous avons réussi : il s'agit de l'un des facteurs de succès de l'ONUSIDA et du travail interinstitutions. »

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ ONUSIDA, « Reportage : La réforme des Nations Unies » (2019).

De plus, comme le remarque un autre Coparrainant, la mobilisation des ressources stratégiques constitue un exemple supplémentaire d'une approche commune des Nations Unies : « La mobilisation des ressources et l'utilisation du financement groupé pour des résultats communs sont de bonnes pratiques dont peut s'inspirer le système des Nations Unies, tant au niveau de ses réussites que de ses défis. Cela indique clairement que c'est possible et qu'il est envisageable de le traduire sur le terrain. »

B. Enseignements tirés du modèle de l'ONUSIDA

159. Les attributs positifs du modèle de l'ONUSIDA et son potentiel de réplcation en vue d'éclairer d'autres questions de développement transversales s'accompagnent de défis, dont certains ont été soulignés dans ce rapport. Alors que le modèle commun semble bien fonctionner au niveau national, notamment dans les pays lourdement touchés, il existe des tensions et des lacunes évidentes au niveau mondial. Comme précisé au chapitre II, il convient d'en faire davantage afin de garantir une collaboration efficace à tous les niveaux si un modèle comme l'ONUSIDA est amené à être considéré comme une bonne pratique pour la réforme des Nations Unies. Certains Coparrainants ont fait part de leurs préoccupations quant à l'exagération des réussites du modèle. « Ce modèle peut être bon. Son fonctionnement dans la pratique dépend vraiment du contexte national. J'ai eu des remontées positives et négatives du terrain. Mais nous constatons qu'un programme commun peut être un bon modèle. »

160. La critique du modèle de l'ONUSIDA peut être vue comme une opportunité de le développer et de l'affiner, en lui offrant donc les outils nécessaires à la poursuite du soutien à la riposte au VIH/sida. Elle constitue également une source de connaissances pour le système des Nations Unies dans le cadre de son processus de réforme, notamment au niveau national.

161. Les structures et processus du modèle de l'ONUSIDA doivent être documentés et partagés avec le système des Nations Unies, notamment le Secrétariat des Nations Unies, afin d'orienter ses processus de réformes actuels vers l'approche « Unis dans l'action ». Cela doit être réalisé dans le cadre d'un processus multipartite (Secrétariat, Coparrainants, partenaires clés, Conseil économique et social et ONG) en vue d'évaluer l'ONUSIDA dans son ensemble (enseignements tirés, bonnes pratiques, axes d'amélioration).

162. Les inspecteurs invitent le Secrétariat et les Coparrainants à documenter les enseignements et bonnes pratiques utiles de l'ONUSIDA sous forme de modèle afin d'orienter les efforts programmatiques et de réforme des Nations Unies en cours et à venir, notamment au niveau national. La documentation du modèle du Programme commun doit également être partagée avec l'ECOSOC afin d'éclairer ses conseils sur la stratégie à long terme de l'ONUSIDA (recommandation 1) et en cas de nécessité d'actions programmatiques supplémentaires.

C. Suivi des nombreuses recommandations en matière de gouvernance, de contrôle et de redevabilité

163. Au cours des deux dernières années, l'ONUSIDA et son Secrétariat ont connu de nombreuses évaluations desquelles sont ressorties environ 18 recommandations sur la gouvernance, le contrôle et la redevabilité¹⁷⁸ ainsi que huit recommandations dans le présent rapport. Il est probable que l'ONUSIDA ait besoin de temps, de ressources et de volonté politique pour mettre en œuvre des recommandations substantielles qui peuvent parfois se recouper. Afin d'apporter de la transparence et de la redevabilité pour l'ONUSIDA, le Conseil économique et social doit être informé de l'état d'avancement des recommandations formulées dans les différentes évaluations, notamment celles qui concernent la

¹⁷⁸ Total des recommandations : 12 recommandations (accompagnées de sous-recommandations plus détaillées) dans le rapport du Groupe d'experts indépendants et six recommandations issues de son groupe de travail.

gouvernance, le contrôle et la redevabilité. En réalité, le Conseil économique et social, dans sa résolution 2019/33 (par. 12) a demandé au CCP de discuter de la gouvernance de l'ONUSIDA ainsi que d'autres questions liées à « un Programme commun efficace, efficient et responsable ».

164. Les rapports relatifs aux réponses apportées par l'ONUSIDA à ces diverses recommandations lui offriront un forum visant à informer le Conseil économique et social et une manière transparente de traiter les nombreuses recommandations. Le support idéal à cela est le rapport biennal de l'ONUSIDA au Conseil économique et social, en grande partie axé sur les activités programmatiques et limité à 8 500 mots. Il peut comporter une annexe servant de plateforme pour transmettre des informations sur les recommandations en matière de gouvernance, de contrôle et de redevabilité. La recommandation suivante vise à renforcer la redevabilité et la transparence :

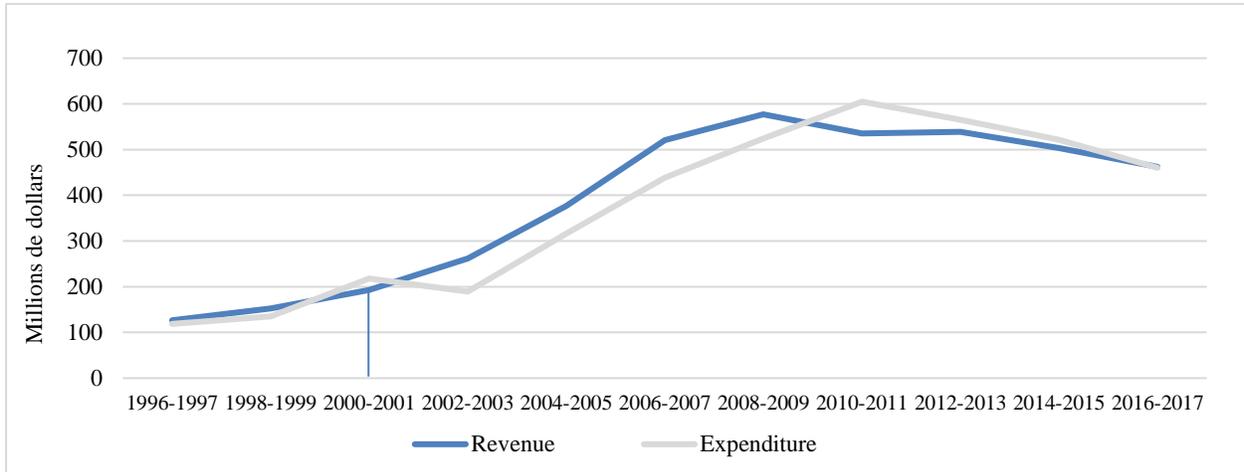
Recommandation 8

La Directrice exécutive devra inclure une annexe au rapport biennal de 2021 au Conseil économique et social décrivant les recommandations substantielles formulées en matière de gouvernance, de contrôle et de redevabilité et informer de l'état d'avancement de leur mise en œuvre.

ANNEXE I

Figure I

Recettes et dépenses biennales de l'ONUSIDA, 1996-1997 à 2016-2017

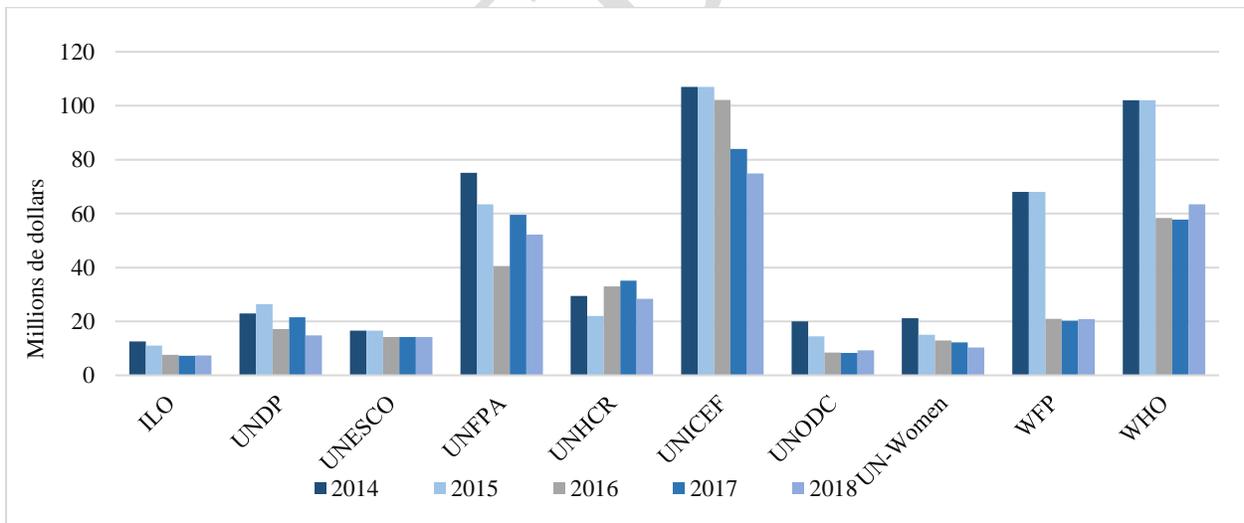


Source : Rapports financiers et états financiers audités.

Note : Allocations aux Coparrainants dans le cadre du budget approuvé démarré en 2000.

Figure II

Ressources financières des Coparrainants pour la riposte au VIH/sida



Source : Réponses des organismes coparrainants au questionnaire du CCI.

Notes : 1. Voir les principes directeurs 7 et 8 en annexe II.

2. Le Groupe de la Banque mondiale n'est pas inclus en raison de différences de méthodologie et d'un manque de comparabilité avec les autres Coparrainants.

3. Pour le PNUD, la subvention du Fonds mondial gérée par le PNUD n'est pas incluse.

4. Pour le FNUAP, les données de 2014-2017 reflètent les dépenses annuelles pour le VIH rapportées à l'ONUSIDA, ce qui inclut à la fois directes et les dépenses associées au VIH ; les dépenses de 2018 sont provisoires.

ANNEXE II

Adhésion des 11 Coparrainants aux principes directeurs

Principes directeurs	OIT	PNUD	UNESCO	FNUAP	HCR	UNICEF	ONU- Femmes	PAM	OMS	Banque mondiale
1. L'organisme doit apporter un avantage comparatif identifiable au partenariat avec l'ONUSIDA et doit disposer d'un mandat pour exécuter des activités liées au VIH/sida.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. L'organisme doit faire partie du système des Nations Unies.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. L'organe directeur doit approuver un budget spécifique pour les activités liées au VIH/sida et examiner régulièrement les questions en la matière, conformément au cadre politique et institutionnel de l'ONUSIDA.	O ^a	✓	O ^b	O ^c	✓	✓	✓	O ^d	✓	O ^e

^a À ce jour, cinq documents sur le VIH/sida ont été présentés à l'organe directeur de l'OIT, dont le dernier en 2015. L'organe directeur approuve le budget et le programme de l'OIT, qui comprennent des dispositions relatives au financement et à la mise en œuvre du programme de l'OIT pour le VIH/sida. L'OIT a fait savoir qu'elle présenterait à son organe directeur un document sur une nouvelle stratégie pour le VIH en novembre 2019.

^b Le VIH/sida est intégré à la Stratégie de l'UNESCO sur l'éducation pour la santé et le bien-être. Il est budgétisé dans le résultat escompté 6 du secteur de l'éducation. L'organe directeur ne voit pas de poste budgétaire distinct pour ce travail mais l'UNESCO continue à percevoir des fonds séparés.

^c Le Comité exécutif du PNUD, du FNUAP et de l'UNOPS prévoit un point permanent sur le suivi des décisions et recommandations du CCP, organisé en septembre de chaque année au cours du volet commun. Le plan stratégique actuel pour 2018-2021 intègre pleinement le VIH, pour lequel un « budget spécifique » n'est donc pas identifié.

^d Le plan stratégique d'ONU-Femmes 2014-2017 incluait le VIH/sida dans le domaine d'impact 5 (gouvernance et planification nationale) du Cadre de résultats en matière de développement. Le plan stratégique d'ONU-Femmes 2018-2021 inclut le VIH/sida dans son résultat 2 (les femmes dirigent le système de gouvernance, y participent et en bénéficient de manière équitable).

^e Le travail de l'OMS sur le VIH/sida est orienté par la Stratégie mondiale du secteur de la santé contre le VIH 2016-2021, adoptée par l'Assemblée mondiale de la santé. Elle est pleinement alignée sur la stratégie multisectorielle de l'ONUSIDA. Le poste budgétaire VIH/sida du Programme général de travail prendra fin en 2019 et les activités liées au VIH seront financées grâce aux résultats du Programme général de travail de l'OMS.

Principes directeurs	OIT	PNUD	UNESCO	FNUAP	HCR	UNICEF	ONU- Femmes	PAM	OMS	Banque mondiale
4. L'organisation doit désigner ses ressources de base pour appuyer les questions liées au VIH/sida, notamment une unité dédiée dirigée par un responsable.	O ^f	✓	✓	O ^g	✓	✓	O ^h	✓	✓	✓
5. Il doit y avoir un engagement à participer au Budget-plan de travail intégré sur les processus liés au VIH/sida aux niveaux mondial et régional, notamment avec une assistance pour la mobilisation des ressources.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
6. L'organisation doit mettre en œuvre une politique claire et bien diffusée sur le VIH/sida au sein de l'environnement de travail.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	O ⁱ	✓
7. Pas moins de 4 millions de dollars sur les ressources de l'organisation (aux niveaux mondial et régional) doivent être consacrés aux activités liées au VIH/sida.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
8. Pour une adhésion durable, l'organisation doit disposer de ses propres ressources pour les activités liées au VIH/sida (aux niveaux mondial et régional), supérieures à ce qu'elle perçoit du Budget-plan de travail intégré.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
9. Les activités liées au VIH/sida doivent être en cours dans au moins 40 % des pays dans lesquels l'organisation est présente.	✓	✓	✓	✓	O ^j	✓	✓	✓	✓	✓
10. L'organisation doit posséder une expérience éprouvée de participation active aux groupes thématiques des Nations Unies sur le VIH/sida au niveau national.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Légende : ✓ = entièrement validé ; O = partially addressed.

^f L'OIT soutient quatre catégories de personnel spécialisé inscrites au budget ordinaire qui travaillent essentiellement sur le VIH/sida et de nombreux autres collaborateurs du budget ordinaire qui associent le travail sur le VIH à d'autres domaines. L'unité de l'OIT pour le sida a été fusionnée avec la branche Genre, égalité et diversité afin de sortir le VIH/sida de l'isolement et de renforcer son intégration.

^g La branche dédiée au VIH/sida a fusionné avec la branche Santé sexuelle et reproductive en 2017. Quatre conseillers techniques principaux restent au siège et travaillent sous forme d'équipe virtuelle sur plusieurs disciplines, accompagnés de conseillers et de points focaux dans les bureaux régionaux et nationaux. Les postes sont de plus en plus intégrés.

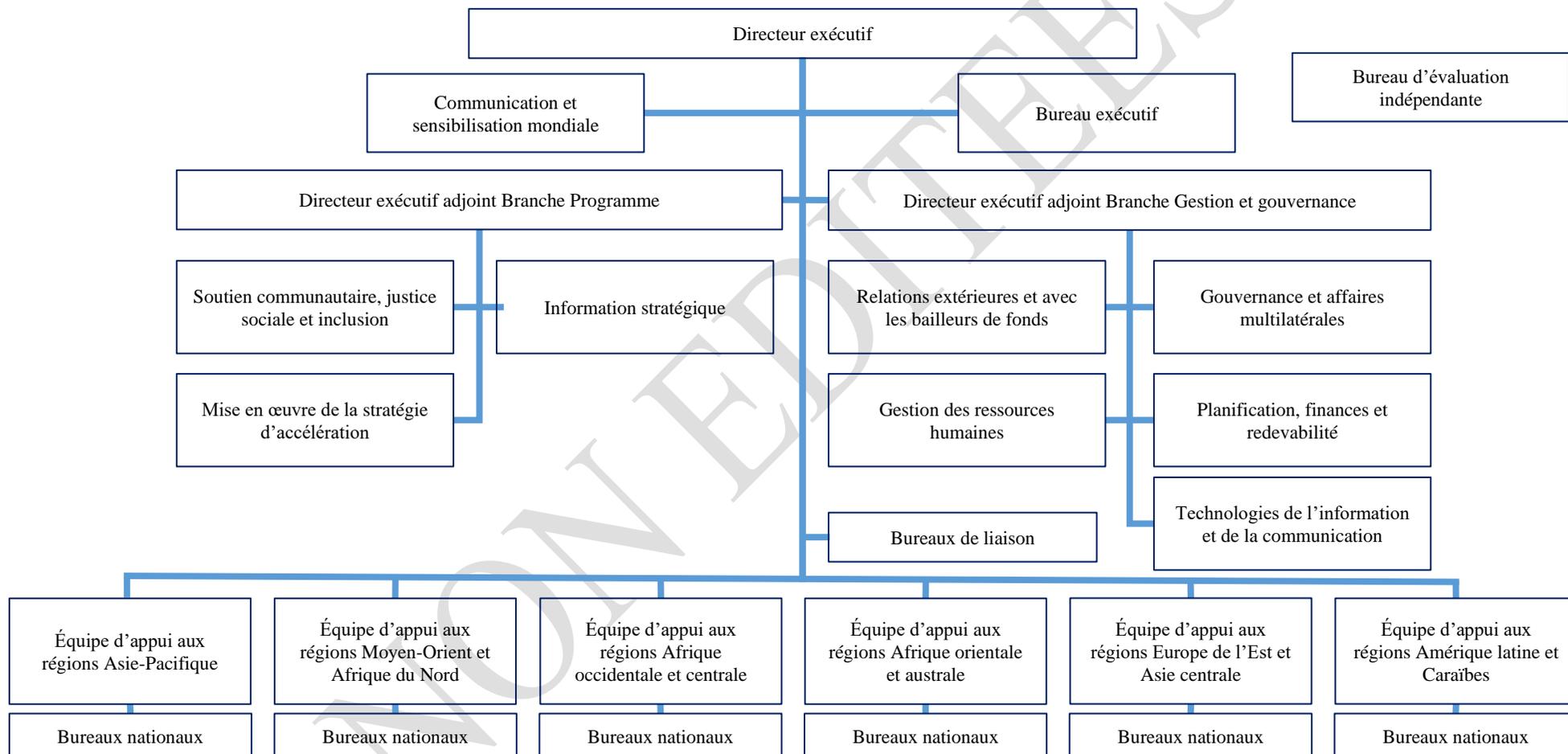
^h L'ensemble des postes et activités liés au VIH/sida bénéficient d'un financement extrabudgétaire. L'ONU-DC possède une section dédiée au VIH/sida dirigée par un responsable de niveau P-5.

ⁱ Le VIH/sida est intégré à un éventail de politiques.

^j Sur les 62 pays ayant un budget pour la santé, 31 disposent de dépenses spécifiques pour le VIH et la santé reproductive.

ANNEXE III

Organigramme du siège du Secrétariat de l'ONUSIDA et de l'ONUSIDA dans le monde (2019)



Source : Secrétariat de l'ONUSIDA (2019).

ANNEXE IV

Liste de recommandations informelles

Chapitre II : Planification stratégique et opérationnelle

1. L'ONUSIDA doit évaluer de manière indépendante le processus des enveloppes nationales afin de déterminer son efficacité et son efficacité, soit dans le cadre de l'évaluation de l'UBRAF actuel, soit en tant qu'effort autonome. (par. 25)
2. Le Secrétariat doit désigner un responsable de haut niveau qui agira en tant que point de contact central pour les Coparrainants en vue de coordonner la communication et de rebâtir les relations aux niveaux mondial et technique. (par. 33)
3. Les dirigeants des organismes coparrainants doivent déterminer si leur implication dans l'ONUSIDA est toujours en adéquation avec le mandat, la mission et la stratégie de leurs entités respectives ainsi qu'avec leurs engagements dans le cadre du Programme 2030. (par. 34)

Chapitre III : Gouvernance

4. La pertinence et la validité des principes directeurs [pour les organismes coparrainants] doivent être réévaluées et il convient de réfléchir à des liens plus étroits entre le CCP et les organes directeurs des Coparrainants. (par. 51)
5. Cela [à savoir une meilleure définition de ses responsabilités] comprend également les rôles et responsabilités du CCP dans le traitement des allégations contre le Directeur exécutif ou tout autre responsable confronté à des problèmes de contrôle (par ex., responsable de la déontologie, enquêteurs, auditeurs, autres dirigeants, etc.) susceptibles de générer un conflit d'intérêts dans la gestion de ces questions, qui est une bonne pratique que ne reflètent pour le moment pas les politiques ou procédures de l'ONUSIDA ou de son Secrétariat. (par. 60)
6. Le CCP peut souhaiter réviser le paragraphe 5 du Modus operandi, qui couvre les fonctions du CCP visant à établir [la pratique des rapports des auditeurs ainsi qu'une évaluation plus critique par le CCP des données et informations relatives aux enquêtes et activités en matière de déontologie]. (par. 75)
7. Le CCP est invité à ouvrir un dialogue avec le Secrétaire général des Nations Unies sur [la limitation de durée du mandat du Directeur exécutif et les attentes explicites de la fonction en matière de performances] afin d'apporter davantage de clarté et de transparence à ses attentes à l'égard de la direction de l'ONUSIDA et plus de certitude à la planification de la succession. (par. 80)

Chapitre IV : contrôle et redevabilité

8. Les inspecteurs encouragent fortement le Secrétariat à mettre en œuvre des relations hiérarchiques plus décentralisées et à élaborer des délégations de pouvoirs complètes afin de clarifier les pouvoirs et attributions de tous les responsables. (par. 87)
9. Les inspecteurs soutiennent sans réserve la mise en œuvre totale des [initiatives abordées dans la récente déclaration des responsables et dans le point sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du plan d'action de gestion en faveur d'un environnement de travail sain, équitable et stimulant pour l'ensemble du personnel de l'ONUSIDA]. La Directrice exécutive doit s'assurer que tous les changements mentionnés dans la mise à jour sont mis en œuvre en temps voulu, contrôlés et qu'ils font l'objet de rapports au CCP. (par. 89)
10. [Les besoins en formation à la gestion des risques] doivent être gérés en priorité. (par. 91)
11. Comme recommandé par l'auditeur externe dans son récent rapport, la Directrice exécutive doit joindre [une déclaration annuelle sur l'efficacité des contrôles internes] aux états financiers afin de certifier la tenue de contrôles internes. (par. 92)

12. Les inspecteurs encouragent la Directrice exécutive à évaluer et à renforcer la fonction de déontologie du Secrétariat, à faire en sorte qu'elle soit pleinement indépendante en observant les bonnes pratiques recommandées par le CCI et à réfléchir à la façon d'accompagner au mieux le Bureau à travers une dotation appropriée en personnel/remplaçants. Le Bureau de la déontologie devra par ailleurs remettre directement au CCP un rapport annuel (ou une synthèse) non modifié par la direction. (par. 103)

13. Les inspecteurs estiment que la couverture actuelle par l'auditeur interne est insuffisante pour les activités du siège du Secrétariat, des six bureaux régionaux, des trois bureaux de liaison et des 78 bureaux nationaux dans le monde. Les inspecteurs recommandent au WHO/IOS et au Secrétariat de l'ONUSIDA de réexaminer le MA signé en 2008 et d'actualiser son périmètre et ses dispositions en tenant compte des implications pour les risques et les ressources. (par. 109)

14. La Directrice exécutive doit veiller au traitement prioritaire des recommandations de l'auditeur interne et à la mise en œuvre immédiate des recommandations à risque élevé et à fort impact. (par. 110)

15. La Directrice exécutive doit rencontrer l'auditeur interne au moins une fois par an. En effet, ce dernier a notamment pour mission de fournir une assurance et des conseils objectifs et indépendants à la Directrice exécutive ainsi que de l'informer des risques et tendances susceptibles d'affecter les opérations du Secrétariat. De plus, la Directrice exécutive joue un rôle majeur en donnant l'exemple depuis le sommet : elle doit donc faire preuve d'engagement envers les problèmes soulevés par l'auditeur interne et mettre en œuvre les recommandations acceptées. (par. 111)

16. La Directrice exécutive doit s'assurer que les informations confidentielles de tout type sont traitées et protégées comme il se doit afin d'éviter de nuire à la réputation de l'ONUSIDA. (par. 113)

17. Dans le cadre de sa responsabilité de représentante principale des états financiers de l'ONUSIDA, la Directrice exécutive doit rencontrer l'auditeur externe au moins une fois par an. En outre, l'auditeur externe doit présenter son rapport directement au CCP et répondre aux éventuelles questions et préoccupations de ses membres, ce qui renforcera par ailleurs la responsabilité de contrôle du CCP. (par. 122)

18. Le Secrétariat gagnerait à élargir la couverture de l'audit afin de mieux refléter les opérations de terrain du Secrétariat, où les risques sont plus élevés qu'au sein du siège. Les inspecteurs suggèrent au CCP et à la Directrice exécutive d'évaluer et de déterminer le niveau approprié de couverture d'audit, en consultation avec les auditeurs internes et externes et tout en respectant leur indépendance. (par. 123)

19. Un rapport destiné au CCP doit contenir une matrice de l'état d'avancement indiquant l'acceptation ou le rejet des recommandations du CCI ainsi que l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations précédentes afin de renforcer la transparence, la redevabilité et la cohérence à l'échelle du système. (par. 126)

Chapitre V : Gestion des ressources humaines et services administratifs

20. Les inspecteurs soutiennent sans réserve l'évaluation complète de la politique de mobilité et de sa mise en œuvre, en tenant compte des coûts et besoins de l'organisme et en faisant en sorte que les compétences du personnel correspondent aux profils des postes. Au vu des implications financières de la politique de mobilité, cette évaluation inclura des contributions du Département de la planification, des finances et de la redevabilité. (par. 134)

21. Les inspecteurs suggèrent que la Directrice exécutive examine à nouveau les profils et classifications des postes, à commencer par les postes au sein de la direction du Secrétariat, afin que les classifications soient en adéquation avec les postes similaires du système des Nations Unies. (par. 136)

22. Il est essentiel pour le Secrétariat de poursuivre et de renforcer le soutien à l'intégration pour les nouveaux directeurs de bureaux ainsi que la mise à disposition d'une formation managériale, comme indiqué dans les quatre piliers de la Stratégie relative aux ressources humaines. (par. 138)

23. La Directrice exécutive doit être attentive et réactive face aux inquiétudes soulevées par le personnel du Secrétariat et prendre des mesures rapides lorsque la situation l'exige. (par. 147)

24. La Directrice exécutive, en concertation avec l'OMS, devra envisager d'actualiser la lettre d'accord de 2001 afin de refléter les réalités actuelles et de consolider les accords, MA et échanges de mémorandums en découlant en un accord complet comprenant, le cas échéant, des attentes appropriées en matière de performances. (par. 152)

Chapitre VI : pour l'avenir

25. Les inspecteurs invitent le Secrétariat et les Coparrainants à documenter les enseignements et bonnes pratiques utiles de l'ONUSIDA sous forme de modèle afin d'orienter les efforts programmatiques et de réforme des Nations Unies en cours et à venir, notamment au niveau national. (par. 162)

NON EDITÉES

ANNEXE V

Vue d'ensemble des mesures à prendre par les organisations participantes à la suite des recommandations du Corps commun d'inspection JIU/REP/2019/7

		Impact escompté	Nations Unies, leurs fonds et programmes														Organismes spécialisés et AIEA														
			CCS	Nations Unies*	ONUSIDA	CNUCED	ITC	PNUD	PNUE	FNUAP	ONU-Habitat	HCR	UNICEF	ONUDC	UNOPS	UNRWA	ONU-Femmes	PAM	FAO	AIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI	OMM
Rapport	Pour action		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Pour information		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Recommandation 1		c			L																										
Recommandation 2		f			E																										
Recommandation 3		a			L																										
Recommandation 4		d			E																										
Recommandation 5		a			L																										
Recommandation 6		a			E																										
Recommandation 7		d			E																										
Recommandation 8		a			E																										

Légende : L : Recommandation de décision par un organe législatif E : Recommandation d'action par la direction exécutive

: La recommandation n'appelle pas d'action par cette organisation.

Impact escompté : a : renforcement de la transparence et de la redevabilité b : diffusion de bonnes pratiques c : renforcement de la coordination et de la coopération
d : renforcement de la cohérence et de l'harmonisation e : renforcement du contrôle et de la conformité f : amélioration de l'efficacité g : économies significatives h :
amélioration de l'efficacité i : autre.

* Comme indiqué dans ST/SGB/2015/3.