

**APPLICATION DE LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS
DANS LES ORGANISMES DES NATIONS UNIES**

**PREMIÈRE PARTIE
DU RAPPORT SUR LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS
DANS LE SYSTÈME DES NATIONS UNIES**

Document établi par

Even Fontaine Ortiz

Sumihiro Kuyama

Wolfgang Münch

Guangting Tang

Corps commun d'inspection



Genève

2004

**APPLICATION DE LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS
DANS LES ORGANISMES DES NATIONS UNIES**

**PREMIÈRE PARTIE
DU RAPPORT SUR LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS
DANS LE SYSTÈME DES NATIONS UNIES**

Document établi par

Even Fontaine Ortiz

Sumihiro Kuyama

Wolfgang Münch

Guangting Tang

Corps commun d'inspection



Genève

2004

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
Sigles et acronymes		v
I. INTRODUCTION.....	1 - 6	1
II. APPLICATION DE LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS DANS LES ORGANISMES DES NATIONS UNIES	7 - 89	2
La notion de gestion axée sur les résultats: généralités.....	7 - 13	2
Quelles sont les conditions essentielles d'une application efficace de la gestion axée sur les résultats dans les organismes des Nations Unies?.....	14 - 89	4
A. Un cadre conceptuel clair.....	14 - 21	4
B. Les tâches respectives des principaux acteurs	22 - 29	6
C. Des objectifs à long terme (résultats escomptés à long terme) pour l'organisme	30 - 34	8
D. Nécessité de faire cadrer les programmes avec les objectifs à long terme de l'organisme.....	35 - 39	10
E. Nécessité de faire cadrer les ressources avec les objectifs à long terme de l'organisme.....	40 - 48	12
F. Systèmes efficaces de suivi des résultats	49 - 63	14
G. Suite à donner aux conclusions des évaluations en communiquant rapidement celles-ci aux intéressés et en les prenant dûment en considération	64 - 73	19
H. Internalisation de la gestion axée sur les résultats dans l'ensemble de l'organisme.....	74 - 80	22
I. Une stratégie de gestion des connaissances à l'appui de la GAR.....	81 - 89	24

LISTE DES ENCADRÉS

	<u>Page</u>
1. Définition de la gestion axée sur les résultats	2
2. Principales techniques de gestion axée sur les résultats	2
3. Importance de l'harmonisation.....	3
4. Rôle essentiel de documents de réflexion	5
5. Difficultés liées à un changement de perspective.....	6
6. Exemples de cadres stratégiques institutionnels nationaux.....	8
7. Le cadre stratégique de la FAO	8
8. La stratégie à moyen terme de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) ..	9
9. Caractéristiques de l'exposé des objectifs	9
10. Importance de la concertation dans l'élaboration u cadre stratégique institutionnel.....	10
11. Gestion des programmes	10
12. Le système de résultats du PNUD, processus fonctionnant dans les deux sens	11
13. Souplesse de la méthode de gestion axée sur les résultats	12
14. Liens à établir entre les ressources et les résultats	13
15. Approbation du montant maximum des dépenses pour quatre ans à l'Organisation météorologique mondiale (OMM)	14
16. Systèmes de suivi des résultats.....	14
17. Le suivi au PNUD	14
18. Nécessité de choisir judicieusement des indicateurs.....	15
19. Avantages et inconvénients des systèmes de planification des ressources	17
20. Avantages et inconvénients des stratégies fondées sur des applications logicielles	17
21. Simplifier l'évaluation des résultats – cas du système IRIS de l'OIT	18
22. Définir des indicateurs clefs de résultats – le système de tableaux de bord des principaux éléments de gestion de l'ONU	18
23. Importance d'une infrastructure de télécommunication de qualité	19
24. L'auto-évaluation, clef d'un système efficace d'évaluation – cas de la FAO.....	20
25. Rôle joué par les bases de données d'évaluation en tant que mécanismes d'apprentissage.....	22
26. Une formation à tous les niveaux est essentielle.....	23
27. La gestion des connaissances – outil essentiel d'aide à la gestion.....	25

SIGLES ET ACRONYMES

ACDI	Agence canadienne de développement international
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BSCI	Bureau des services de contrôle interne
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CCI	Corps commun d'inspection
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
GAR	Gestion axée sur les résultats
GNUD	Groupe des Nations Unies pour le développement
IRIS	Système intégré d'information sur les ressources (OIT)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du Travail
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
PAM	Programme alimentaire mondial
PIRES	Système d'appui à la planification et à l'évaluation du programme, ainsi qu'à la présentation de rapports sur son exécution (FAO)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SISTER	Système d'information sur les stratégies, les tâches et l'évaluation des résultats (UNESCO)
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USAID	Agency for International Development des États-Unis

I. INTRODUCTION

1. Le contexte dans lequel les organismes des Nations Unies ont, à la fin des années 90, engagé des efforts pour mettre en place des mécanismes de gestion axée sur les résultats (GAR) est décrit dans l'introduction du document de synthèse présentant les trois parties du rapport sur la gestion axée sur les résultats dans le système des Nations Unies¹. Ainsi qu'il est indiqué dans cette synthèse, certains efforts ont été plus fructueux que d'autres, les progrès variant selon les organismes.

2. Se fondant sur les résultats de leur analyse, les Inspecteurs ont conclu que, pour mettre en place un système solide de gestion axée sur les résultats, il fallait se fonder principalement sur les éléments suivants: planification, programmation, budgétisation, suivi et évaluation; gestion des ressources humaines; et systèmes intégrés de gestion. Les trois parties de leur rapport sur la gestion axée sur les résultats dans le système des Nations Unies sont donc consacrées à ces différents éléments. Les Inspecteurs insistent sur le fait que les trois documents en question ainsi que la synthèse constituent un tout et qu'il faut lire chacun d'entre eux pour se faire une meilleure idée des problèmes que pose la mise en œuvre d'une gestion axée sur les résultats dans les organismes des Nations Unies.

3. Considérant qu'il est encore trop tôt pour essayer d'évaluer l'effet des nouvelles mesures et des nouveaux systèmes adoptés par la majorité des organismes des Nations Unies, le Corps commun d'inspection (CCI) préfère contribuer aux changements proposés en présentant, sous la forme d'un rapport en trois parties, une liste des conditions essentielles pour que les idées conçues ces dernières années puissent être mises en pratique. Les Inspecteurs espèrent que cette liste offrira aux organismes participants un cadre de référence, autrement dit qu'elle constituera une «fiche de pointage» leur permettant de mesurer leurs progrès dans l'application d'une gestion axée sur les résultats.

4. La première partie, qui fait l'objet du présent document, définit la notion de gestion axée sur les résultats et recense les facteurs que les Inspecteurs jugent essentiels au succès de ce mode de gestion dans les organismes des Nations Unies. La méthode retenue pour l'élaboration de cette partie ainsi que du reste du rapport est décrite dans le document de synthèse. Comme dans le cas des deux autres parties, une première ébauche du texte a été présentée lors d'une réunion d'examen tenue en juin 2004, qui était ouverte à tous les organismes participant aux travaux du CCI et à laquelle la plupart étaient représentés par les hauts fonctionnaires concernés. Leur participation active et constructive à la réunion a grandement contribué à l'amélioration du cadre de référence présenté ci-après.

5. Les Inspecteurs savent bien qu'il n'y a pas de «feuille de route» universelle dans ce domaine et que les choix qu'effectueront les différents organismes au cours des années à venir dépendront dans une large mesure de la nature, du mandat, de la structure, de la taille et des impératifs de chacun d'entre eux, mais ils estiment néanmoins que les réformes peuvent gagner en efficacité si ces organismes se font mutuellement profiter des leçons de leur expérience et s'ils s'emploient à diffuser les meilleures pratiques. Des exemples de mesures, de méthodes ou de pratiques qui semblent satisfaire à une ou plusieurs des conditions de réussite sont donc présentés dans des encadrés. Les principales difficultés rencontrées par certains organismes pour suivre la nouvelle politique sont également examinées, et l'attention est appelée sur les risques que présentent certaines pratiques actuelles. Les Inspecteurs soulignent que les cas mis en exergue ne sont que des exemples parmi d'autres, et que leur choix a été dicté par la nécessité d'être bref et de ne donner que des exemples corroborés par des renseignements obtenus lors de missions auprès des organismes considérés et d'entretiens avec leurs hauts fonctionnaires.

6. Les Inspecteurs tiennent à remercier tous ceux qui ont apporté leur concours à l'établissement du rapport.

¹ Voir JIU/REP/2004/5, «Synthèse du rapport en trois parties sur la gestion axée sur les résultats dans le système des Nations Unies».

II. APPLICATION DE LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS DANS LES ORGANISMES DES NATIONS UNIES

La notion de gestion axée sur les résultats: généralités

Encadré 1: Définition de la gestion axée sur les résultats

La gestion axée sur les résultats est un mode de gestion centré sur les résultats à obtenir, une stratégie générale de gestion visant à modifier la façon dont fonctionnent les institutions, en mettant l'accent sur les moyens d'améliorer leur efficacité (c'est-à-dire d'obtenir des résultats)².

Encadré 2: Principales techniques de gestion axée sur les résultats

La gestion axée sur les résultats repose, entre autres, sur les techniques suivantes³:

- Définir des objectifs (résultats)
- Choisir des indicateurs pour mesurer les progrès réalisés en vue d'atteindre chaque objectif
- Fixer des tâches précises auxquelles s'appliquera chaque indicateur
- Recueillir périodiquement des données sur les résultats pour contrôler l'exécution des tâches
- Examiner, analyser et présenter les résultats obtenus par rapport aux tâches définies
- Regrouper les évaluations de façon à assurer un suivi complémentaire des résultats
- Tirer parti du suivi des résultats en vue d'une responsabilisation, d'un apprentissage et de la prise de décisions.

7. Les principes et techniques de gestion axée sur les résultats font l'objet d'une abondante documentation, mais les Inspecteurs tiennent à souligner que, dans les organismes des Nations Unies, ces techniques ne suffisent pas à elles seules à produire des résultats efficaces. Pour influencer sur l'efficacité des programmes, les techniques de GAR doivent être complétées par des politiques et des stratégies institutionnelles, qu'il s'agisse des ressources humaines, de la gestion de l'information ou de stratégies d'apprentissage. En présentant une liste des facteurs essentiels au succès de la gestion axée sur les résultats, les Inspecteurs s'attachent ici à examiner certains de ces impératifs de politique générale à l'échelle de chaque organisme.

8. Les Inspecteurs tiennent par là même à mettre en garde contre le risque de transformer la GAR en un processus bureaucratique en soi. Un tel mode de gestion doit servir à améliorer les programmes et les services rendus aux bénéficiaires, afin de répondre aux attentes et de justifier les investissements consentis à cet égard par la majorité des organismes des Nations Unies.

9. Comme indiqué dans l'introduction, les Inspecteurs sont convaincus que la GAR ne peut faire l'objet d'une «feuille de route» unique et que chaque organisme doit l'adapter en fonction de ses particularités et de ses mandats. Cela dit, les organismes des Nations Unies présentent un certain nombre de caractéristiques communes qui pourraient se prêter à une harmonisation à l'échelle du système dans la mise en place de cette méthode de gestion. L'on risque sans cela d'avoir constamment à «réinventer la roue», d'où un gaspillage d'énergie et de ressources, sans parler du risque d'instaurer des pratiques

² Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), «RBM in the development co-operation agencies: a review of experience», document du Comité d'aide au développement (CAD) (février 2000), version adaptée.

³ Ibid.

divergentes au sein du régime commun. Une telle harmonisation est d'autant plus importante que le Secrétaire général a préconisé une programmation concertée dans le cadre de ses mesures de réforme⁴.

10. Les efforts de simplification et d'harmonisation entrepris dans le cadre du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD), notamment en matière de gestion axée sur les résultats, en sont à cet égard un bon exemple qui devrait être mis à profit à l'échelle du système. Le mécanisme que constitue le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) pourrait jouer un rôle plus actif dans ce domaine.

Encadré 3: Importance de l'harmonisation

L'OCDE, par le truchement du Comité d'aide au développement (CAD), a mis au point en 2002 un glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et à la gestion axée sur les résultats⁵. Les termes recensés dans ce glossaire et les définitions qui en sont données ont été soigneusement examinés et analysés, sur la base d'apports et de conseils émanant notamment des membres du CAD et d'universitaires spécialistes de l'évaluation⁶. La conduite du projet dans son ensemble a été assurée par un groupe d'étude présidé par la Banque mondiale, en collaboration avec le secrétariat de l'OCDE. La plupart des organismes des Nations Unies utilisent cette terminologie ou l'ont adaptée en fonction de leurs besoins, y compris le Groupe des Nations Unies pour le développement⁷. L'ex-Groupe de travail interorganisations sur l'évaluation (à présent connu sous le nom de Groupe des Nations Unies sur l'évaluation) a également décidé d'utiliser ce glossaire dans le cadre d'efforts visant à harmoniser les travaux des spécialistes de l'évaluation au sein du système des Nations Unies⁸.

11. En outre, il faut bien voir que la GAR n'est pas mise en œuvre une fois pour toutes. Il s'agit d'un processus à introduire progressivement, selon une démarche cohérente, et qui nécessite une profonde transformation du style de gestion. Changer les mentalités est une entreprise de longue haleine, qui exige à la fois du temps et de la persévérance. Ainsi qu'il ressort d'observations faites au niveau national, il faut plusieurs années pour appliquer efficacement la gestion axée sur les résultats⁹.

12. Un tel changement passe par un engagement à tous les niveaux. Celui-ci doit se manifester par des échanges entre les principaux intéressés et faire appel à des outils et des mécanismes précis permettant de mettre en pratique la GAR.

⁴ A/57/387, décision 14.

⁵ Voir *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats*, élaboré par le Groupe de travail du CAD sur l'évaluation de l'aide (<http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>).

⁶ Le Groupe de travail du CAD sur l'évaluation de l'aide, qui a mis au point le glossaire, se compose d'une trentaine de représentants de pays de l'OCDE et d'organismes multilatéraux de développement, dont le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Banque mondiale et des banques régionales de développement.

⁷ Voir le site Web du GNUD (<http://www.undg.org/content.cfm?id=823>).

⁸ Rapport de la réunion du Groupe de travail interorganisations sur l'évaluation, tenue les 19 et 20 juin 2002, à Vienne.

⁹ Voir, par exemple, le résumé des questions examinées et des arguments présentés lors du Séminaire sur la budgétisation axée sur les résultats parrainé par la Mission permanente de la Suède auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York (18-20 septembre 2003).

13. L'expérience le montre, l'engagement des échelons les plus élevés de l'organisme est essentiel pour orienter celui-ci vers un système de gestion axé sur les résultats¹⁰. Cependant, ce système ne pourra réellement s'implanter que s'il est solidement institutionnalisé et si les principaux intéressés, notamment les cadres et le personnel, sont convaincus qu'il répond à leurs attentes et qu'il améliorera les résultats tant individuels que collectifs.

Quelles sont les conditions essentielles d'une application efficace de la gestion axée sur les résultats dans les organismes des Nations Unies?

A. Un cadre conceptuel clair

14. En examinant le degré d'application de la gestion axée sur les résultats dans le système des Nations Unies, les Inspecteurs ont dû prendre en considération différents termes et définitions utilisés par les organismes concernés pour décrire le passage à ce mode de gestion. La notion de gestion axée sur les résultats est effectivement employée par le PNUD, le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et le Programme alimentaire mondial (PAM); le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) pratique la planification et la gestion de programmes axées sur les résultats; pour l'ONU, il s'agit de budgétisation axée sur les résultats; l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) qualifie sa méthode de système de programmation, de gestion et de suivi axé sur les résultats. À l'Organisation internationale du Travail (OIT), cette approche est appelée budgétisation stratégique, tandis que l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a introduit un ensemble d'innovations conceptuelles et opérationnelles (cadre stratégique, nouveau modèle de programmation, régime renforcé de suivi et d'évaluation) mais fait rarement état, à proprement parler, de gestion axée sur les résultats.

15. Vu ces différences, il est plus difficile de communiquer en utilisant une terminologie commune parmi les organismes des Nations Unies. Lorsque le CCI a par exemple tenté d'établir un questionnaire utilisable à l'échelle du système (dont il est question dans l'introduction au rapport) sur l'état d'application de la gestion axée sur les résultats, la quasi-totalité des organismes ont jugé souhaitable d'avoir un questionnaire individuel «sur mesure», notamment pour le rendre plus compréhensible à leurs cadres et à leur personnel. Qui plus est, de telles variations dénotent généralement une orientation et une conception différentes de la gestion axée sur les résultats au sein du système, voire d'un même organisme (et même au sein d'un même département dans certains cas, comme les Inspecteurs ont pu le constater), ce qui a d'importantes incidences sur sa mise en œuvre et son degré d'application dans les divers organismes. Dans de nombreux cas, les Inspecteurs ont noté par exemple que, même si certains directeurs de programme considèrent la GAR comme un outil de gestion, d'autres l'assimilent à une technique budgétaire ou à une simple formalité à accomplir pour justifier l'emploi de leurs ressources.

16. Les organismes des Nations Unies sont tous en passe d'adopter une forme ou une autre de méthode fondée sur l'obtention de résultats, mais certains appliquent ce processus de façon plus efficace et rationnelle que d'autres. De manière générale, les Inspecteurs ont constaté que les fonds et programmes des Nations Unies (à savoir le PNUD, le FNUAP et le PAM) sont ceux qui ont procédé de la façon la plus méthodique et la plus systématique, ce qui est certainement dû au fait que le passage à une démarche axée sur les résultats était en l'occurrence fondé sur un cadre conceptuel clairement défini et s'appuyait, entre autres, sur l'expérience d'autres organes (y compris certaines institutions nationales)¹¹. Ces organismes ont d'emblée envisagé la GAR comme une stratégie générale de gestion visant à introduire des

¹⁰ Ibid.

¹¹ Plusieurs études ont été réalisées à l'intention du Groupe de travail du CAD sur l'évaluation de l'aide, y compris le document mentionné ci-dessus dans la note 2 par exemple.

changements dans leur mode de fonctionnement et permettant d'assembler divers éléments d'une façon mûrement réfléchie – quoique progressive – pour mettre en place un système de gestion efficace et solide.

Encadré 4: Rôle essentiel de documents de réflexion

Le PNUD a publié un ensemble de documents d'orientation et de supports techniques pour faciliter l'introduction de la gestion axée sur les résultats en 1999-2000. Ces documents étaient destinés à aider ses propres praticiens, ses partenaires et les décideurs nationaux à comprendre les concepts et principes de base de la GAR, les outils techniques à employer pour définir, contrôler, communiquer et évaluer les résultats, ainsi que les indicateurs à appliquer pour suivre les progrès réalisés. Dans cette série, trois documents méthodologiques portaient sur les aspects ci-après de la gestion axée sur les résultats au PNUD: principes et concepts généraux, aspects techniques et indicateurs utilisés. Ils ont servi à étayer la formation de cadres débutants, en milieu de carrière ou de rang élevé, principalement dans les bureaux de pays. De nouvelles orientations ont été adressées aux bureaux de pays en mai 2004 pour accompagner le plan de financement pluriannuel 2004-2007, compte tenu des progrès réalisés au cours des cinq années précédentes du point de vue des méthodes et démarches à suivre.

Le FNUAP a diffusé une déclaration de politique générale sur la gestion axée sur les résultats, montrant clairement ce que ce mode de gestion signifie pour le Fonds. Un guide a ensuite été publié sur ce sujet.

De même, le PAM a produit en 2003 un guide pratique sur la gestion axée sur les résultats pour faire mieux comprendre les notions et les techniques entrant en jeu et la façon de les appliquer au sein de l'organisme.

17. De tels cadres conceptuels s'avèrent indispensables pour préparer le changement de perspective dont l'organisme a besoin en vue d'une mise en œuvre efficace de la GAR. De l'avis de la plupart des responsables concernés, il s'agit là d'un impératif majeur dans les organismes des Nations Unies. Des documents de réflexion doivent également promouvoir une conception commune de la notion de GAR et en harmoniser les outils et la terminologie dans l'organisme. Ils servent en outre à rattacher et à adapter ce mode de gestion aux activités et au fonctionnement de l'organisme à divers échelons, à mettre en évidence les incidences et les exigences d'une telle adaptation et à fournir l'assise nécessaire à une stratégie cohérente limitée dans le temps visant à appliquer la GAR.

18. Comme les Inspecteurs ont pu le constater, ce qui manque en fait tant à l'ONU que dans la plupart des institutions spécialisées c'est une démarche cohérente et globale. Le passage à une méthode axée sur les résultats s'est surtout fait sentir sur les plans de la budgétisation et de la programmation: l'ampleur des changements requis dans d'autres domaines de la gestion pour qu'un tel processus porte ses fruits n'a pas été d'emblée mise en évidence ni prise en considération. Dans certains cas, les perspectives et le mode de présentation ont changé sans s'accompagner vraiment d'une amélioration des méthodes de travail ni bénéficier de l'appui de l'appareil administratif, des mécanismes financiers et des systèmes d'information de l'organisation. Bon nombre d'organismes ont introduit la GAR en ordre dispersé. Ce processus s'est résumé pour l'essentiel à un apprentissage par l'expérience.

19. À l'ONU, par exemple, les hauts fonctionnaires interrogés ont reconnu que l'adoption de la méthode axée sur les résultats ne reposait pas sur une assise suffisamment solide et qu'il faudrait recourir à une approche stratégique pour veiller à ce que les initiatives lancées en matière de gestion dans divers départements s'articulent de manière cohérente. Les Inspecteurs ont également constaté que quelques départements avaient bien progressé dans la compréhension et l'application de la GAR, mais que la plupart restaient en retrait, les responsables d'un important département se débattant encore avec les aspects conceptuels de la question. Les Inspecteurs rappellent que le CCI a recommandé en 1999 que les rapports à soumettre aux États membres comprennent à l'avenir «un tableau complet des mesures qui

seraient nécessaires pour que l'Organisation soit prête à appliquer cette méthode [la budgétisation axée sur les résultats] (modification des règlements, des procédures et des systèmes intégrés de gestion, formation, etc.)¹²».

Encadré 5: Difficultés liées à un changement de perspective

À la fin de 2002, le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a recensé un certain nombre de difficultés à surmonter et de mesures à prendre [à l'ONU] «pour passer à l'étape suivante de la mise en œuvre du système de budgétisation axé sur les résultats»¹³, parmi lesquels un important changement de perspective et la nécessité pour les fonctionnaires, à tous les échelons, de se familiariser avec les notions et la terminologie correspondantes.

20. À la FAO, le nouveau modèle de programmation adopté aux fins de la budgétisation axée sur les résultats a été principalement conçu et introduit à l'intention des départements techniques. Cette organisation n'a pas encore appliqué le système de cadre logique aux activités des bureaux de pays et la question reste à l'étude. Tant l'OIT que l'Organisation mondiale de la santé (OMS) commencent tout juste à adapter leurs systèmes de gestion pour mettre effectivement en œuvre une méthode axée sur les résultats, bien qu'elles aient amorcé la transition vers la budgétisation stratégique en 2000. L'OMS, par exemple, a entrepris de remanier son cadre de gestion axé sur les résultats pour simplifier les processus de planification, de suivi et d'évaluation de façon à faire de ce cadre un outil de gestion plus efficace, rationnel, pertinent et utile.

21. Dès lors que la gestion axée sur les résultats a fait l'objet d'un cadre conceptuel clair dont les principaux intéressés ont connaissance au sein de l'organisme, celui-ci doit s'engager fermement à l'appliquer et à l'institutionnaliser par le biais de directives démontrant l'attachement des États membres et de l'administration à cette nouvelle démarche et tenant dûment compte de l'ampleur des changements requis dans toutes les unités organiques.

Condition 1

La gestion axée sur les résultats s'inscrit dans un cadre conceptuel clair constituant une stratégie générale de gestion.

B. Les tâches respectives des principaux acteurs

22. La GAR est une méthode de gestion centrée sur les résultats à obtenir. Cela signifie que, pour appliquer efficacement ce système de gestion, il faut étendre ce recentrage aux modalités opérationnelles des principaux acteurs intervenant dans la gouvernance de l'organisme, à savoir les États membres, le secrétariat (directeurs de programme et personnel) et les organes de contrôle.

23. Dans leur analyse, les Inspecteurs notent que, même si le passage à une méthode axée sur les résultats a généralement été sanctionné par l'intermédiaire des organes directeurs des organismes des Nations Unies, il a souvent été difficile aux États membres d'abandonner le processus antérieur fondé sur des apports, au profit d'une programmation et d'une budgétisation privilégiant les résultats et les produits, ce qui a parfois compliqué la tâche des secrétariats, voire des organes de contrôle, lorsqu'ils ont dû adapter effectivement leurs méthodes de travail à un système axé sur les résultats.

¹² JIU/REP/99/3.

¹³ Document A/57/474 du 15 octobre 2002.

24. Le fait que l'application d'un véritable système de GAR en est encore à un stade peu avancé dans la plupart des organismes des Nations Unies contribue certainement à la lenteur de ce processus. Cependant, les Inspecteurs sont convaincus que, pour faire réellement progresser celui-ci et éviter les contretemps, les tâches et les attributions des parties intervenant dans la gouvernance de l'organisme dans le cadre d'un système de gestion axé sur les résultats doivent être clairement définies. Une telle division du travail doit être très précisément décrite dans un document succinct élaboré en concertation avec les intéressés, leurs tâches et attributions respectives étant explicitement approuvées par les États membres.

25. De toute évidence, c'est aux États membres qu'il incombe au premier chef de définir les buts et objectifs stratégiques de l'organisation. Le secrétariat doit quant à lui mettre en œuvre des programmes et activités qui contribuent à la réalisation des objectifs ainsi fixés, en veillant à ce que les ressources soient utilisées efficacement. De même, il revient essentiellement aux organes de contrôle de s'assurer que le secrétariat s'acquitte de ses tâches avec un maximum d'efficacité, et aussi de le guider dans ses efforts pour gagner en efficacité, selon que de besoin. Il convient de souligner que les tâches de contrôle ne sauraient se substituer à une bonne gestion.

26. Pour s'acquitter de leurs principales responsabilités, les parties doivent néanmoins agir en concertation en utilisant des outils, des mécanismes et des procédures bien établis. Il faut donc définir explicitement ces modalités d'interaction, préciser les résultats attendus des parties concernées et mettre en commun ces informations en fonction des attributions respectives de chacune. Cela permettra de renforcer le principe de responsabilisation et d'éviter que le processus soit indûment entravé.

27. À cet égard, les directeurs de programme doivent participer activement à l'examen de leur propre programme, y compris à l'échelon des organes délibérants. C'est seulement ainsi que l'on pourra encourager un style de gestion axé sur les résultats, favoriser la prise en charge des programmes et faire en sorte que le principe de responsabilité soit revendiqué et assumé.

28. De surcroît, une division du travail clairement définie et explicitement acceptée contribuerait grandement à accroître la confiance entre les États membres et les secrétariats. Le CCI a, dans plusieurs rapports antérieurs¹⁴, souligné la nécessité d'un climat de consensus entre les États membres et de confiance entre ces derniers et le secrétariat pour que des réformes puissent aboutir. Dans bien des cas, les Inspecteurs ont constaté que certains des États membres qui prônaient la gestion axée sur les résultats se livraient eux-mêmes à des pratiques de microgestion. Dans un climat de confiance favorisé par une division claire du travail, les États membres s'abstiendraient de s'immiscer dans la gestion interne des organisations, que ce soit de manière collective, par le biais des organes délibérants ou de groupements, ou individuellement.

29. Une fois que les attributions respectives des parties concernées ont été clairement définies et approuvées par celles-ci, il importe au plus haut point que chacune se conforme rigoureusement au rôle qui lui a été attribué pour ce qui est des divers aspects de la politique générale et de la gestion de l'organisme, en particulier tout au long du cycle de planification, de programmation, de budgétisation, de suivi et d'évaluation.

Condition 2

Les tâches respectives des principaux acteurs sont clairement définies.

¹⁴ Voir par exemple JIU/REP/99/3 et JIU/REP/2003/2.

C. Des objectifs à long terme (résultats escomptés à long terme) pour l'organisme

30. En passant à une méthode axée sur les résultats, la plupart des organismes des Nations Unies ont reconnu – à divers stades du processus – qu'ils devaient établir des cadres stratégiques fixant les perspectives et l'orientation globale à long et à moyen terme. Dans son rapport intitulé «Révision du processus budgétaire de l'Organisation des Nations Unies», le CCI a mis en évidence l'expérience acquise à cet égard par les autres organismes des Nations Unies, a recensé des caractéristiques communes dans leurs documents stratégiques et a recommandé qu'un cadre de ce type soit mis au point pour l'ONU¹⁵. La plupart des organismes nationaux qui ont adopté un système de gestion axé sur les résultats ont du reste élaboré et publié des cadres stratégiques institutionnels, quelle qu'en soit l'appellation.

Encadré 6: Exemples de cadres stratégiques institutionnels nationaux¹⁶

- a) Le plan stratégique de l'Agency for International Development des États-Unis (USAID);
- b) L'analyse des produits et des résultats du Department for International Development (DFID) du Gouvernement britannique;
- c) Le cadre d'information sur les résultats de l'Agence australienne pour le développement international (AusAID);
- d) Le système d'indicateurs sur les produits et les résultats de l'Agence danoise de développement international (Danida).

31. Tous ces documents stratégiques comportent une caractéristique commune essentielle: ils énoncent les objectifs à long terme de l'organisme qui contribueront à l'accomplissement de sa mission. Les divers objectifs convenus à l'échelon international dans la Déclaration du Millénaire de l'ONU¹⁷ et une série de grandes conférences et de sommets organisés depuis le début des années 90 ont fourni à chacun des organismes des Nations Unies d'importantes orientations leur permettant de fixer leurs propres priorités à l'appui de leurs missions spécifiques. L'accès universel à l'enseignement primaire, par exemple, est certes un objectif international¹⁸, mais certains organismes des Nations Unies peuvent plus directement et plus logiquement l'intégrer parmi leurs priorités que d'autres: vu leur mandat et leur domaine de compétence spécifiques, une contribution est manifestement attendue d'eux.

Encadré 7: Le cadre stratégique de la FAO

L'élaboration du cadre stratégique de la FAO pour 2000-2015 a constitué une étape déterminante dans le recentrage de l'organisation sur un mode de fonctionnement axé sur les résultats. Se fondant sur les conclusions du Sommet mondial de l'alimentation de 1996, la FAO a défini trois objectifs mondiaux pour les pays membres et cinq stratégies pour l'organisation, qui visent à répondre aux besoins de ceux-ci et comportent 12 objectifs stratégiques auxiliaires.

¹⁵ A/58/375 (JIU/REP/2003/2, par. 35 et 36 et annexe).

¹⁶ Voir ci-dessus la note 2.

¹⁷ Résolution 55/2 de l'Assemblée générale.

¹⁸ Ibid.

Encadré 8: La stratégie à moyen terme de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)

La première stratégie à moyen terme de l'AIEA a précisé les buts généraux de l'agence et ses objectifs spécifiques pour 2001-2005¹⁹. Trois grands buts fondamentaux ou «piliers» ont été définis, comportant chacun des objectifs spécifiques à moyen terme pour lesquels la stratégie a prévu des indicateurs de réalisation. Ces buts fondamentaux ont été complétés par deux buts fonctionnels (liés au rôle du secrétariat et à la gestion)

32. Une fois les priorités d'ensemble déterminées, il convient alors de définir les objectifs de l'organisme, qui lui permettront de se conformer à ces priorités. Dans le cadre d'un système de gestion axé sur les résultats, les objectifs constituent les «résultats» essentiels que l'organisme devra obtenir ou évaluer pendant la période considérée. Ils doivent donc être précis, clairs et vérifiables pour que leur réalisation puisse plus facilement être attribuée à l'action de l'organisme et pour que son efficacité puisse être évaluée dans la durée. Les objectifs à long terme permettent également une meilleure planification des ressources humaines au sein de chaque organisme²⁰.

33. Dans un rapport récent intitulé «Assurer l'accès universel à l'enseignement primaire, objectif fixé dans la Déclaration du Millénaire»²¹, le CCI a examiné dans quelle mesure les organismes des Nations Unies s'étaient attachés à atteindre cet objectif. La principale conclusion qui se dégage de cette étude est que, quatre ans après l'adoption des objectifs du Millénaire, ces organismes ne se sont toujours pas concertés pour en planifier la réalisation, ce qui représente un grave dysfonctionnement. L'un des problèmes tient au fait que l'on n'a pas clairement défini ce qui était attendu des États membres, tant individuellement que collectivement, et des secrétariats. De ce fait, il est à craindre qu'aucun des objectifs ne puisse être atteint. L'UNESCO procède actuellement à un examen stratégique pour analyser les progrès qu'elle a accomplis et les difficultés rencontrées dans les efforts axés sur l'éducation pour tous.

Encadré 9: Caractéristiques de l'exposé des objectifs²²

- a) Présentation des résultats à obtenir (il ne s'agit pas de moyens ni de mesures);
- b) Précision et simplicité (pour en faciliter la compréhension);
- c) Caractère quantifiable;
- d) Présentation unidimensionnelle (un seul résultat par objectif);
- e) Cohérence entre les différents niveaux (compte tenu des relations de cause à effet).

34. Enfin, l'établissement des objectifs à long terme de l'organisme doit faire l'objet d'une concertation, tant interne (pour que les cadres dirigeants puissent y adhérer, se les approprier et les utiliser dans les décisions qu'ils prennent en matière de politique générale et de programmation) qu'externe (pour que les États membres, de même que les principaux acteurs concernés, souscrivent aux objectifs convenus).

¹⁹ La deuxième stratégie à moyen terme de l'AIEA portera sur une période de six ans (2006-2011).

²⁰ Voir la troisième partie, chap. IV, sect. A, de la présente série de documents.

²¹ JIU/REP/2003/5.

²² Voir ci-dessus la note 2.

**Encadré 10: Importance de la concertation dans l'élaboration
du cadre stratégique institutionnel**

Le cadre stratégique de la FAO est le fruit de vastes consultations menées pendant deux ans (1998-1999) au sein du secrétariat et avec les États membres et les principaux partenaires de la FAO, y compris d'autres organismes des Nations Unies et la société civile.

Condition 3

Les objectifs à long terme de l'organisme ont été clairement définis.

D. Nécessité de faire cadrer les programmes avec les objectifs à long terme de l'organisme

Encadré 11: Gestion des programmes

Concevoir des stratégies revient avant tout à faire assembler des résultats pour que les réalisations correspondantes puissent être portées au crédit de l'organisme concerné. Telle est la tâche essentielle des cadres dirigeants, l'idée-force qui doit guider la gestion des programmes²³.

35. Lorsque des objectifs à long terme ont été définis, les programmes de l'organisme doivent être alignés sur ceux-ci. En règle générale, il s'agit surtout d'en déterminer l'enchaînement en veillant à ce que les objectifs fixés aux divers niveaux opérationnels de l'organisme (programmes, sous-programmes, projets, etc.) s'articulent de manière logique d'un niveau à l'autre. Les caractéristiques de l'exposé des objectifs dont il est question dans l'encadré 9 s'appliquent également aux objectifs à fixer à ces différents niveaux.

36. Dans de nombreux organismes des Nations Unies, ce processus a généralement consisté à rationaliser, restructurer et remanier les programmes pour mieux centrer les travaux de l'organisme sur ces objectifs à long terme. À l'OMS, par exemple, les programmes ont été regroupés et les trois niveaux d'intervention (mondial, régional et national) ont été intégrés en fonction des mêmes objectifs d'ensemble. L'OIT a remanié et regroupé ses programmes autour de quatre objectifs stratégiques et de dix objectifs opérationnels, qui s'ajoutent à six objectifs de politique générale intersectoriels ou communs²⁴. La FAO a adopté un modèle de programmation comportant trois types d'éléments et a défini dans son plan à moyen terme 16 domaines prioritaires pour une action interdisciplinaire²⁵.

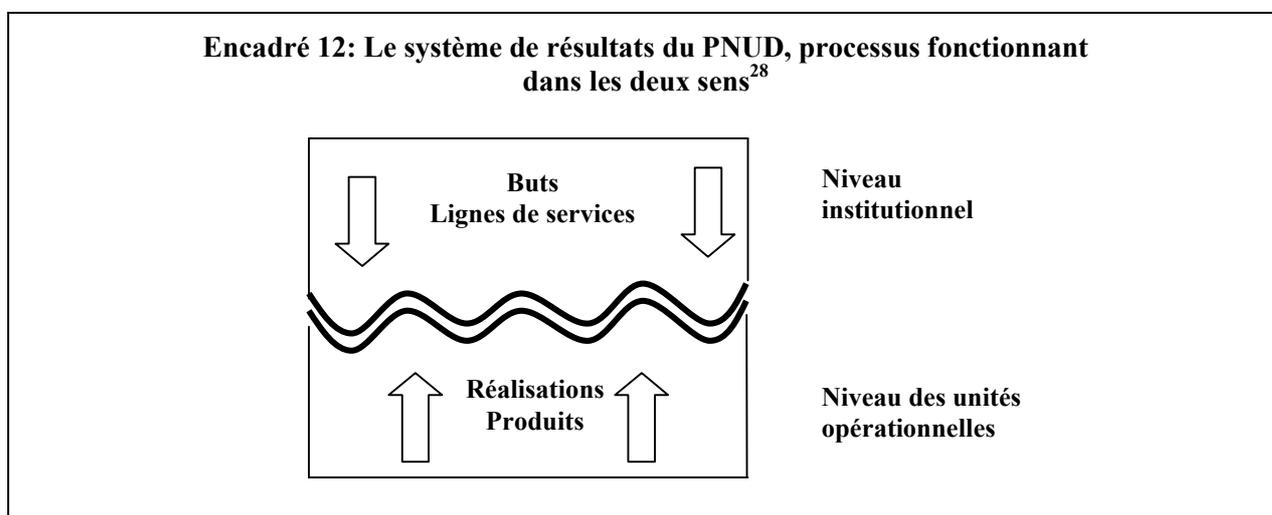
37. Dans certains cas, l'organisme est très décentralisé et il lui faut tenir compte de la demande émanant des pays: sans exclure l'idée que la planification et l'évaluation pouvaient faire partie d'un schéma intégré, le PNUD, par exemple, a fait preuve de prudence dans la mise en place d'un cadre de référence fixant des objectifs institutionnels généraux dont découleraient les buts à atteindre par pays et par programme. Pour concilier les besoins des unités administratives et ceux des unités opérationnelles

²³ UNESCO, Bureau de la planification stratégique/RTC Consultants, «Guide de programmation, gestion et suivi par les résultats (RBM)» (septembre 2001).

²⁴ A/58/375 (JIU/REP/2003/2), par. 40.

²⁵ Le modèle de programmation de la FAO prévoit trois types d'unités de programme: les projets techniques limités dans le temps, les activités de programme continues et les accords de services techniques.

(bureaux de pays, principalement), il a opté durant la période 2000-2003 pour un système axé sur les résultats, dans lequel est intégré un processus fonctionnant dans les deux sens, à savoir du sommet vers la base et inversement. Même si le PNUD continue d'étudier diverses solutions et s'efforce de suivre des démarches novatrices, notamment sur les questions d'attribution et de regroupement des résultats²⁶, son dispositif a été simplifié pour 2004-2007 et comporte désormais deux degrés, tant au niveau institutionnel que dans les activités par pays²⁷.



38. En tout état de cause, pour appliquer efficacement la GAR, l'organisme doit s'attacher à éviter que ces différents niveaux de programmation soient déconnectés des orientations stratégiques. À l'ONU, par exemple, les chefs de département/bureau et les directeurs de programme ont été invités à élaborer et à présenter les plans-programmes biennaux du deuxième volet du nouveau cadre stratégique pour 2006-2007 avant que les objectifs à plus long terme de l'Organisation aient été déterminés. Le premier volet du cadre stratégique (plan-cadre)²⁹, tenant compte des objectifs à plus long terme préconisés par l'Assemblée générale, a été introduit au niveau central³⁰.

39. Il faut bien voir que la gestion axée sur les résultats est une méthode souple de planification et de décision. Les outils et les techniques auxquels ce mode de gestion fait appel varient nécessairement d'un organisme à l'autre, mais également au sein d'un même organisme. Des approches et des outils différents doivent être employés en fonction des caractéristiques structurelles de l'unité considérée. Par exemple, les unités administratives ou fournissant des services ne se conforment pas aux exigences de la GAR de la

²⁶ Le nouveau plan de financement pluriannuel pour 2004-2007 revitalise les débats menés au sein du PNUD, en introduisant la notion de «résultats fondamentaux». D'après le PNUD, il s'agit d'orientations fonctionnelles et méthodologiques à l'intention des bureaux de pays, qui leur servent à cadrer, en concertation avec leurs partenaires nationaux, les réalisations des programmes par pays. Celles-ci peuvent elles-mêmes être regroupées aux fins d'une analyse globale.

²⁷ Selon cette double gradation, le PNUD envisage désormais, au niveau institutionnel, cinq objectifs comprenant 30 lignes de services et, au niveau des pays, les réalisations du programme de pays et les produits des projets.

²⁸ «RBM in UNDP: Overview and general principles», document adapté pour 2004-2007.

²⁹ Résolution 58/269 de l'Assemblée générale, du 23 décembre 2003.

³⁰ Nations Unies, Instructions relatives au projet de cadre stratégique pour l'exercice biennal 2006-2007.

même façon que celles qui s'occupent de questions de fond ou de politique générale, mais toutes doivent tenir compte de ces exigences³¹.

Encadré 13: Souplesse de la méthode de gestion axée sur les résultats

La FAO élabore actuellement un document de réflexion visant à étendre aux départements non techniques sa méthode de gestion axée sur les résultats.

Condition 4

Les programmes de l'organisme correspondent bien à ses objectifs à long terme.

E. Nécessité de faire cadrer les ressources avec les objectifs à long terme de l'organisme

40. La nouvelle politique de gestion est désormais axée sur l'obtention de résultats dont il faudra rendre compte. En approuvant le passage à la budgétisation axée sur les résultats, l'Assemblée générale a noté «que les mesures proposées par le Secrétaire général... ont essentiellement pour objet de mettre en place un outil de gestion qui devrait responsabiliser davantage ceux qui sont chargés de l'exécution des programmes et du budget»³². Pour mettre en place un système efficace de GAR, il est donc essentiel de canaliser les ressources de l'organisme vers les objectifs souhaités et de démontrer le lien existant entre ressources et résultats.

41. Les Inspecteurs ont constaté que cet aspect de l'application de la GAR reste un problème majeur dans beaucoup d'organismes des Nations Unies. La plupart des systèmes comptables en place ne fournissent pas de renseignements sur la façon de faire cadrer les ressources avec les objectifs à long terme de l'organisme et ne permettent pas de rattacher les dépenses à ces objectifs. Or l'administration et les États membres ont besoin de tels renseignements pour prendre des décisions concernant la répartition des ressources et la planification des programmes, ce qui aiderait, par exemple, à transférer les ressources des programmes et activités dont les résultats ne sont pas satisfaisants, qui sont dépassés ou qui n'ont guère d'utilité vers des programmes plus efficaces et utiles, ou considérés comme absolument prioritaires.

42. De véritables systèmes de comptabilité analytique rattachant les ressources aux objectifs permettraient également d'évaluer le niveau d'efficacité d'un programme par rapport aux ressources qui lui ont été affectées, ainsi que l'effet d'un accroissement ou d'une diminution des ressources sur le fonctionnement de l'organisme dans son ensemble, ou sur certains de ses programmes et activités, au cours de différents cycles budgétaires. Cela renforcerait le principe de responsabilité, car l'évaluation de l'efficacité d'un programme prendrait en considération l'élément ressources par rapport aux éléments administration ou gestion.

43. Les Inspecteurs ont pris note de la préoccupation exprimée par des gestionnaires de plusieurs organismes des Nations Unies où des coupes sombres peuvent être opérées dans le budget global sur la base de simples considérations politiques, sans tenir compte de leurs incidences sur les programmes. Or, ni les organismes ni les gestionnaires ne peuvent à ce stade démontrer de manière probante l'effet que des compressions budgétaires ont eu ou auront sur la réalisation des programmes et sur les résultats escomptés.

³¹ Voir ci-dessus la note 23, adaptée.

³² A/RES/55/231 du 23 décembre 2000.

Encadré 14: Liens à établir entre les ressources et les résultats

Les procédures budgétaires étant très politisées, les ressources à allouer aux fins de la planification des programmes sont généralement peu prévisibles dans les organismes des Nations Unies: il est donc urgent de lier les ressources aux résultats, dans l'intérêt de ces organismes comme de leur crédibilité.

44. De même, la prévisibilité des ressources rend la gestion et la planification des programmes plus efficaces. Vu que des objectifs à long terme sont, par nature, exécutés au cours de plusieurs cycles budgétaires, les gestionnaires ont besoin de ressources suffisamment prévisibles pour définir les tâches à accomplir et pouvoir rendre compte de leurs réalisations durant un exercice financier donné.

45. Les moyens employés par les organismes des Nations Unies pour garantir une telle prévisibilité et faire concorder la planification stratégique avec les ressources varient suivant les cas, de même que la mesure dans laquelle ils y sont parvenus jusqu'ici. Les conseils d'administration du PNUD/FNUAP et de l'UNICEF adoptent par exemple des plans de financement pluriannuels (PFP) qui présentent à la fois les objectifs, les ressources, le budget et les résultats attendus des programmes sur une période de quatre ans. Face aux problèmes d'attribution et de regroupement des résultats, ces organismes s'attachent actuellement à établir un lien concret entre leurs ressources et les résultats et à soumettre au niveau institutionnel des budgets axés sur les résultats.

46. À la FAO, le secrétariat prévoit des ressources indicatives pour les programmes, dans le cadre d'un plan à moyen terme glissant sur six ans. Cependant, les États membres ont pris note du caractère indicatif – dénué de tout engagement – des ressources mentionnées dans ce plan et ne manquent pas d'en faire état. Le budget de la FAO pour 2004-2005 a d'ailleurs subi une réduction de près de 51 millions de dollars en valeur réelle par rapport à celui de 2002-2003. Le secrétariat de l'AIEA a, pour sa part, produit en mars 2004 un document sur les enjeux et changements stratégiques à prévoir pour le budget-programme 2006-2007, faisant ressortir les questions d'importance stratégique à traiter par le biais de chaque grand programme, les principaux changements se rapportant au cycle 2004-2005 et le montant indicatif des ressources nécessaires. En présentant ce document, le secrétariat entendait obtenir des États membres des orientations concernant certains besoins de financement supplémentaires avant de s'engager dans l'élaboration de ses prévisions budgétaires pour 2006-2007.

47. En tout état de cause, les procédures qui ont pour effet de disjoindre les ressources des résultats escomptés devraient être revues, comme à l'ONU où l'esquisse budgétaire (indiquant le montant global des ressources estimatives requises pour le budget-programme biennal suivant) est présentée et examinée pour approbation après l'examen et l'adoption du cadre stratégique contenant les objectifs à plus long terme et le plan-programme biennal de l'Organisation³³.

48. Il est indispensable d'établir un lien entre la programmation stratégique et les ressources. De manière générale, les Inspecteurs envisagent deux solutions dans ce domaine. Si le cycle de planification des programmes est court (de l'ordre de deux à trois ans), la budgétisation doit aller de pair avec la programmation: il faut à la fois examiner et approuver le budget-programme, et allouer les crédits correspondants. Cependant, si le cycle de planification des programmes porte sur une période plus longue (quatre ans ou plus), les chefs de secrétariat doivent alors présenter des prévisions des ressources estimatives nécessaires, que les États membres considéreraient comme un objectif sans allouer nécessairement l'intégralité des montants correspondants. Les crédits pourraient être ouverts par la suite, tous les ans ou tous les deux ans, en fonction des résultats des différents programmes.

³³ Voir ci-dessus la note 29.

Encadré 15: Approbation du montant maximum des dépenses pour quatre ans à l'Organisation météorologique mondiale (OMM)

Se fondant sur un plan à long terme sur huit ans, le Congrès météorologique mondial approuve un «montant maximum des dépenses» pour un cycle budgétaire quadriennal. Un budget-programme biennal est ensuite élaboré et approuvé. Au cours de cette période budgétaire quadriennale, le Secrétaire général de l'OMM est habilité à prendre les dispositions voulues en cas de situations d'urgence ou d'activités imprévues dans les limites du «montant maximum des dépenses» approuvé.

Condition 5

Les ressources de l'organisme correspondent bien à ses objectifs à long terme.

F. Systèmes efficaces de suivi des résultats

Encadré 16: Systèmes de suivi des résultats

«Des systèmes de suivi des résultats assurent un contrôle et signalent à la direction si des résultats vont effectivement être obtenus comme prévu. Ils reposent sur des objectifs organisés hiérarchiquement, qui rattachent de façon logique les activités et ressources [de l'organisme] à des résultats intermédiaires et à des objectifs stratégiques par des relations de cause à effet. À chaque objectif sont associés un ou plusieurs indicateurs permettant de mesurer leur degré de réalisation par rapport à des buts explicitement définis (résultats prévus à atteindre dans des délais déterminés). Le suivi des résultats est une procédure continue et systématique nécessitant la collecte et l'analyse de données et la présentation de rapports périodiques à ce sujet»³⁴.

49. La gestion axée sur les résultats vise notamment à faciliter l'apprentissage et la responsabilisation. Il faut pour cela rassembler les renseignements voulus, les analyser et les communiquer à un moment opportun lié au cycle de planification et de programmation. Des systèmes efficaces de suivi jouent en l'occurrence un rôle crucial. Plusieurs éléments sont à prendre en considération à cet égard.

Encadré 17: Le suivi au PNUD

Le PNUD définit le suivi comme une fonction continue visant essentiellement à assurer à la direction et aux principales parties prenantes d'une activité permanente (projet, programme) des indications rapides sur les progrès ou l'absence de progrès dans la réalisation des résultats³⁵.

³⁴ USAID, «The role of evaluation in USAID», Performance Monitoring and Evaluation TIPS, 1997. Voir également la note 2 ci-dessus.

³⁵ Bureau d'évaluation du PNUD, *Guide du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats* (2002). Les Inspecteurs ont constaté que les organismes des Nations Unies, ainsi que d'autres organisations, employaient différentes définitions pour décrire la fonction de suivi. Cependant, la terminologie la plus largement employée dans le cas de la GAR, y compris les fonctions de suivi et d'évaluation, est définie dans le *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axés sur les résultats* de l'OCDE (voir la note 5 ci-dessus). La plupart des organismes des Nations Unies se servent de cette terminologie ou l'ont adaptée en fonction de leur propre situation.

50. Il est essentiel de faire d'emblée la distinction entre le suivi d'une situation et le suivi des résultats³⁶. Il s'agit, dans le premier cas, de jauger l'évolution d'une situation ou d'un ensemble de circonstances qui peuvent se rapporter ou non aux programmes de l'organisme, ou influencer directement sur ceux-ci et, dans le second, de mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs et des résultats escomptés des programmes et activités de l'organisme, tels qu'ils sont énoncés dans un plan d'exécution assorti d'un calendrier précis.

51. Par exemple, dans le suivi à assurer pour se rapprocher des Objectifs du Millénaire pour le développement consistant à réduire la mortalité infantile et à améliorer la santé maternelle, l'UNICEF et le FNUAP doivent concevoir et orienter leurs programmes en conséquence. Cependant, rien ne permet ainsi de déterminer si les programmes et activités de ces deux organismes contribuent effectivement à la réalisation des objectifs en question. Les systèmes de suivi des résultats visent à mesurer leur degré d'efficacité à cet égard.

52. En élaborant un système de suivi des résultats, il convient de se rappeler que l'utilité d'un tel système est fonction de la qualité des résultats définis et des indicateurs mis au point pour mesurer les progrès réalisés. Une définition précise des objectifs devrait se traduire par un meilleur choix des indicateurs et une meilleure conception des programmes permettant de les atteindre. Les liens entre les résultats obtenus à différents niveaux devraient aussi apparaître plus clairement.

53. Il faudrait à cet égard trouver un juste milieu entre indicateurs quantitatifs et indicateurs qualitatifs, surtout pour les organismes des Nations Unies dans les cas pour lesquels il est souvent difficile de déterminer l'impact de leurs services et activités d'une façon concrète, ou en termes de coût-efficacité. Ces organismes pourraient en l'occurrence tirer parti de l'expérience de certaines institutions nationales qui ont suivi des démarches originales pour quantifier effectivement des informations subjectives³⁷.

Encadré 18: Nécessité de choisir judicieusement des indicateurs

De nombreux organismes ont établi leurs propres listes de pointage pour choisir des indicateurs correspondant aux critères essentiels à prendre en considération. L'une des méthodes retenues consiste à choisir des indicateurs qui soient à la fois spécifiques, mesurables, réalistes, pertinents et assortis de délais³⁸.

54. En ce qui concerne les indicateurs, il faut également prévoir des données de référence et des cibles par rapport auxquelles les progrès pourront être mesurés au cours d'un laps de temps donné. Les Inspecteurs ont constaté que la plupart des organismes des Nations Unies se trouvent à un stade peu avancé dans ce processus. Certains, comme l'ONU, ont introduit pour la première fois des données de référence et des cibles pour l'exercice 2004-2005, tandis que d'autres s'appêtent à les mettre en place. L'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), par exemple, qui avait opté pour une démarche axée sur les résultats dès 1998, doit encore mettre en place des indicateurs de référence et des cibles pour la plupart de ses programmes et activités. Il est évident que, pour être utile et efficace, un tel processus doit s'inscrire dans le cadre de planification stratégique de l'organisme.

³⁶ Voir UNICEF, «*Programme Policy and Procedures Manual: Programme Operations*», chap. 5, Monitoring and Evaluation (New York, document révisé en mai 2003).

³⁷ Voir la note 2 ci-dessus et l'encadré 16 concernant USAID, Handbook of Democracy and Governance Program Indicators, avril 1998.

³⁸ Pour plus de précisions, voir la note 2 ci-dessus, l'encadré 6 et «RBM in UNDP: selecting indicators».

Systèmes de suivi et d'information sur les résultats

55. Vu que des systèmes efficaces de suivi des résultats font partie intégrante d'une véritable stratégie de gestion axée sur les résultats, la plupart des organismes des Nations Unies ont entrepris de revoir leurs systèmes informatiques existants pour déterminer dans quelle mesure ils se prêtent à une bonne application de la GAR. Ils ont à cet égard suivi trois méthodes principales.

56. Certains, dont le PNUD, le FNUAP, l'OIT et l'OMS, ont décidé d'abandonner leurs systèmes antérieurs pour les remplacer par des systèmes de planification des ressources englobant à la fois, tant au siège que dans les bureaux extérieurs, les programmes et la budgétisation, le financement et la comptabilité, ainsi que la gestion des ressources humaines. Le PNUD, rejoint par le FNUAP, a lancé la première phase de ce système en 2004, la mise en place de l'ensemble des fonctions étant prévue pour 2006. L'OIT met actuellement au point son Système intégré d'information sur les ressources (IRIS) qu'elle entend introduire tout d'abord au siège en 2004, puis de façon progressive dans les bureaux extérieurs vers la fin de l'année. Le système de gestion globale intégrée de l'OMS en est encore dans une large mesure au stade de la conception, l'objectif étant de le rendre totalement opérationnel d'ici à 2007.

57. D'autres organismes, notamment la FAO et l'UNESCO, ont pour l'essentiel remplacé leurs systèmes de programmation et de budgétisation par de nouveaux systèmes intégrés axés sur les résultats, applicables aux fonctions de planification, de programmation, de budgétisation, de suivi et de présentation de rapports. L'UNESCO a mis au point le système SISTER (système d'information sur les stratégies, les tâches et l'évaluation des résultats) et la FAO le système PIRES (système d'appui à la planification et à l'évaluation du programme, ainsi qu'à la présentation de rapports sur son exécution). Tous deux fonctionnent déjà et s'articulent sur les systèmes de traitement des données financières de chaque organisme grâce à des modules supplémentaires et des solutions logicielles. Dans l'un et l'autre cas, il est également prévu d'assurer ultérieurement une liaison avec des systèmes de gestion des ressources humaines axés sur les résultats, une fois ceux-ci mis au point.

58. L'ONU a pour sa part opté pour le renforcement de son système intégré de suivi. Initialement élaboré par le Département des affaires économiques et sociales pour aider ses cadres dirigeants à suivre la réalisation des programmes et à rendre compte des résultats obtenus conformément aux prescriptions de l'Assemblée générale, ce système a été élargi et étoffé constamment depuis 1998 de manière à englober les produits fournis par d'autres départements et à conférer une plus grande efficacité aux fonctions de suivi et de présentation des résultats. Les éléments de programme de tous les chapitres du budget-programme ont été inclus dans le budget-programme de 2002-2003, le premier qui ait été formulé intégralement selon la méthode de la budgétisation axée sur les résultats approuvée par l'Assemblée générale. Cependant, certains responsables interrogés lors de l'établissement du présent rapport ont estimé que le système intégré de suivi n'était guère facile à utiliser à ce stade et ne tenait pas compte des besoins propres aux différents départements en matière de suivi des résultats. Il semble encore peu avantageux d'utiliser ce système, vu les difficultés que les directeurs de programme éprouvent pour repérer les résultats selon les procédures actuelles: de surcroît, l'application informatique correspondante ne facilite pas le suivi continu en ligne³⁹.

59. La nouvelle version du système intégré de suivi actuellement à l'étude vise à répondre à certains de ces sujets de préoccupation. Ces efforts font pour l'essentiel l'objet d'une collaboration entre le Département des affaires économiques et sociales, le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité et le Bureau des services de contrôle interne. Des études préliminaires ont été entreprises en vue de relier les aspects du système intégré de suivi concernant les programmes aux systèmes financiers et budgétaires actuels du Secrétariat et de faire en sorte que les éléments du cadre

³⁹ Fiche de projet, version 3.0 du logiciel IMDIS, projet final, 17 octobre 2003.

logique soient plus précis et plus faciles à comparer. Cependant, il a été signalé aux Inspecteurs qu'il était «trop ambitieux» d'envisager de relier des éléments «ressources humaines» et «programmes» à ce stade. Le Bureau de la gestion des ressources humaines ne participe d'ailleurs pas aux efforts déployés pour améliorer le système intégré de suivi et il est difficile de savoir si les systèmes de gestion des ressources humaines actuellement en place pourront effectivement être rattachés à celui-ci à l'avenir. Pour les responsables du BSCI, c'est surtout le manque de ressources et de compétences techniques qui entrave les progrès dans ce domaine.

60. À l'évidence, il n'existe pas de solution toute faite à appliquer en décidant de mettre au point un système de suivi des résultats pour les organismes des Nations Unies (ou, du reste, pour d'autres organisations). Cela dit, en prenant une décision aussi fondamentale, il faut se demander si la démarche retenue sera réellement avantageuse, en mettant en balance les gains d'efficacité et de productivité escomptés sur le plan de la gestion des opérations et des objectifs à atteindre, et les dépenses afférentes à la mise au point du système⁴⁰.

Encadré 19: Avantages et inconvénients des systèmes de planification des ressources

Un système de planification des ressources permet de recueillir, dans une base de données unique de portée mondiale, des données sur les opérations traitées par de multiples applications modulaires se rapportant à tous les aspects des activités de l'organisme. Il simplifie le regroupement des données et en rationalise la diffusion auprès des divisions, départements et autres parties intéressées.

Un tel système est onéreux. Le budget IRIS de l'OIT frise à ce jour les 30 millions de dollars et le coût du Système de gestion globale intégrée de l'OMS est estimé à 55 millions de dollars. En revanche, les coûts externes du système PIRES de la FAO étaient de l'ordre de 700 000 dollars seulement à la fin de 2003⁴¹.

Une société privée qui a opté pour une méthode de planification des ressources a réduit son activité transactionnelle de 60 % et le personnel administratif chargé des ressources humaines de 55 % environ. D'après des estimations, elle a pu ainsi économiser plus de 800 000 dollars par an (sur un chiffre d'affaires annuel de 1 milliard de dollars)⁴².

Encadré 20: Avantages et inconvénients des stratégies fondées sur des applications logicielles

Un système de suivi des résultats fondé sur des applications logicielles bien conçues pourrait offrir plus de souplesse et améliorer les capacités de connexion entre divers systèmes pour un coût nettement inférieur.

Si elle est mal ciblée, toute stratégie de ce type risque néanmoins de se révéler à la longue très dispendieuse et de poser des problèmes liés à l'articulation de systèmes disparates et à la nécessité d'assurer un entretien et un appui à long terme.

61. La simplification est également un important élément à prendre en considération dans la mise au point d'un système efficace de suivi des résultats. Les leçons tirées de certaines expériences nationales

⁴⁰ Pour une brève comparaison à la fois instructive et intéressante entre les systèmes de planification des ressources et les systèmes reposant sur des solutions logicielles, voir Samuel Greengard, «ERP versus best of breed», *Workforce Management*, (novembre 2003), p. 53 à 56.

⁴¹ OIT, GB.288/PFA/6; OMS, A56/6; et FAO, «Aperçu du projet et Charte» du système PIRES.

⁴² Voir ci-dessus la note 40.

donnent à penser que le principal facteur qui risque d'entraver la bonne application de la GAR tient à la complexité excessive des indicateurs de résultats et des données à recueillir. Il faudrait donc au début utiliser relativement peu de relevés et d'indicateurs de résultats pour en faciliter l'appréciation et le suivi et encourager les parties prenantes à adhérer au système⁴³.

Encadré 21: Simplifier l'évaluation des résultats – cas du système IRIS de l'OIT

En mettant au point le système IRIS, l'OIT a choisi des indicateurs applicables aux réalisations. Elle entend ainsi simplifier l'évaluation des résultats en s'efforçant de mesurer l'impact de ses activités, améliorer le degré de responsabilisation et éviter d'avoir à prendre en considération un trop grand nombre d'indicateurs liés aux produits. Deux indicateurs ont en général été définis pour chacune des quelque 50 réalisations.

62. Dans le même ordre d'idées, il faut en outre définir des indicateurs standard, ou indicateurs clefs, pour évaluer les résultats au niveau de l'organisme. L'UNICEF a élaboré un ensemble d'indicateurs de gestion qui ont été mis à l'essai en 2003 dans les bureaux de pays. Les organismes des Nations Unies peuvent tirer parti à cet égard de l'expérience de certains organismes nationaux de développement en vue de mettre au point des indicateurs normalisés de résultats pour les «approches-programmes» communes (groupements de projets analogues)⁴⁴. Le CCS pourrait en l'occurrence, par l'intermédiaire de ses comités de haut niveau chargés du programme et des questions de gestion, étudier la possibilité de définir des indicateurs normalisés de résultats à l'échelle du système.

Encadré 22: Définir des indicateurs clefs de résultats – le système de tableaux de bord des principaux éléments de gestion de l'ONU

L'ONU a mis au point un système de tableaux de bord des principaux éléments de gestion pour fournir des renseignements analytiques sur les principaux indicateurs de résultats. Quatre groupes d'indicateurs de la qualité de la gestion montrent dans quelle mesure les gestionnaires se conforment aux objectifs établis (ou s'en écartent). Le système utilise un code de couleurs pour les indicateurs, qui sont mis à jour quotidiennement sur l'Intranet pour faire ressortir les aspects sur lesquels une intervention est nécessaire. Pour le suivi des procédures de recrutement, par exemple, un indicateur de couleur rouge signale clairement au gestionnaire que ces procédures ont pris du retard⁴⁵.

63. Enfin, il importe au plus haut point de se rappeler que tout système d'information sur les résultats est fonction de la qualité des renseignements qu'il reçoit et qu'il pourra donc à son tour communiquer. Pour être efficace, il doit donc être étayé par une infrastructure de télécommunication fiable et une participation active des gestionnaires et des fonctionnaires concernés, auxquels il incombe de fournir constamment les données et informations requises. Le système SISTER de l'UNESCO, par exemple, a certes été bien conçu, mais son efficacité est entravée par des problèmes d'interconnexion et la disparité des informations communiquées par les administrateurs et directeurs de programme. Pour pouvoir y remédier en partie, le Directeur général a institué une politique interne imposant aux administrateurs et directeurs de programme à tous les échelons l'obligation de rassembler systématiquement l'ensemble des données requises par ce système. Ils doivent fournir des informations probantes sur les stratégies à poursuivre, les résultats escomptés et les indicateurs correspondants, les ressources nécessaires et les

⁴³ Agence canadienne de développement international (ACDI), «Leçons tirées de la mise en œuvre de l'exercice de gestion axée sur les résultats à l'Agence» (juin 1998).

⁴⁴ Voir ci-dessus la note 2, p. 99 à 101.

⁴⁵ <http://intranet.un.org/MPO>.

défaillances budgétaires, faute de quoi leurs crédits seront bloqués. Une étude fonctionnelle et technique visant à réduire les problèmes d'interconnexion a également été réalisée.

Encadré 23: Importance d'une infrastructure de télécommunication de qualité

À l'appui du système IRIS (et en vue de mettre en place les éléments nécessaires à un partage des connaissances à l'échelle mondiale), l'OIT réalise actuellement un projet d'infrastructure mondiale de télécommunication dont le coût est estimé à 3 millions de dollars⁴⁶.

Condition 6

Un système efficace de suivi des résultats est en place.

G. Suite à donner aux conclusions des évaluations en communiquant rapidement celles-ci aux intéressés et en les prenant dûment en considération

64. L'évaluation a pour objet de déterminer l'impact des programmes et activités ainsi que leur pertinence et leur efficacité par rapport aux objectifs fixés⁴⁷. Par une procédure d'analyse systématique, elle vise à mesurer le degré de réussite au regard de ces objectifs, à déterminer les raisons pour lesquelles ceux-ci ont pu être atteints ou ne l'ont pas été, et à formuler les principales leçons à retenir et les recommandations à suivre pour améliorer les résultats⁴⁸. Les évaluations peuvent être occasionnelles ou sélectives.

65. Dans les organismes des Nations Unies, les évaluations sont généralement effectuées aux niveaux du projet, du programme (spécifique ou par pays) et de l'organisme proprement dit. Concernant leur portée, l'on distingue le plus souvent deux types d'évaluation, à savoir l'évaluation approfondie, réalisée au niveau des programmes, et l'évaluation thématique, qui se rapporte généralement aux politiques, aux stratégies ou à des questions intersectorielles ayant une incidence sur le fonctionnement de l'organisme ou de plusieurs de ses programmes. Les auteurs varient selon qu'il s'agit d'une auto-évaluation, réalisée par les soins ou pour le compte du directeur du projet/programme, d'une évaluation interne, réalisée par les soins ou pour le compte des services de contrôle interne ou d'évaluation de l'organisme, ou d'une évaluation externe, effectuée par les organes de contrôle externe du système des Nations Unies, ou par des consultants extérieurs à la demande expresse des organes intergouvernementaux compétents.

66. Les Inspecteurs ont constaté qu'en général, dans de nombreux organismes, le cycle de planification, de programmation, de budgétisation, de contrôle et d'évaluation manque de cohérence, notamment au stade final de l'évaluation, celle-ci n'étant pas systématiquement mise à profit en prévision du cycle budgétaire suivant. Quelques organismes ont récemment commencé à introduire des évaluations «en temps réel» qui, à la différence des évaluations traditionnelles a posteriori, sont réalisées au cours de l'exécution des activités⁴⁹. Il s'agit d'en ajuster le déroulement ou le processus d'exécution au moyen

⁴⁶ OIT, GB.286/PFA/6/2 de mars 2003.

⁴⁷ JIU/REP/98/2, «Une plus grande cohérence pour un contrôle renforcé dans le système des Nations Unies», p. 6.

⁴⁸ D'après la terminologie harmonisée proposée par le GNUM concernant la gestion axée sur les résultats, juin 2003, http://www.undg.org/documents/2485-Results-Based_Management_Terminology_Final_version.doc.

⁴⁹ Les évaluations en temps réel ont été introduites à la Banque mondiale en 1996, au HCR en 2000 et au PAM en 2002 (WFP/EB.2/2004/2-B).

d'informations fiables sur les résultats, en fonction des objectifs (résultats escomptés), et de rehausser la qualité des activités en question, ou d'activités futures, par le biais des réactions qu'elles suscitent. Cet instrument est sans doute prometteur du point de vue de l'exécution en temps réel et de l'apprentissage institutionnel, mais il faudrait, de manière générale, améliorer nettement la fonction d'évaluation dans les organismes des Nations Unies en vue d'une application efficace de la GAR, en ce qui concerne notamment les aspects ci-après.

67. L'adoption et le renforcement des procédures d'auto-évaluation ont soulevé d'importants problèmes dans la plupart des organismes des Nations Unies. Dans certains cas, cela est dû au fait que les directeurs de programme n'ont effectivement pas les ressources nécessaires pour procéder par leurs propres moyens à de telles évaluations. Cependant, dans la plupart des cas, l'organisme ne cultive pas cette forme d'évaluation et les services centraux d'évaluation n'assurent pas toujours l'appui et le suivi nécessaires, ce qui conduit de nombreux gestionnaires à négliger d'affecter des ressources aux procédures d'auto-évaluation à effectuer sur place ou en faisant appel à des compétences extérieures. À l'ONU, par exemple, les dépenses d'auto-évaluation ne sont pas présentées ou comptabilisées séparément dans le budget ordinaire, et les journées de travail et autres ressources à consacrer aux auto-évaluations n'ont jamais été estimées. Les départements ont jugé souhaitable que le BSCI apporte son concours en fournissant des orientations relatives aux auto-évaluations et en facilitant les échanges de données entre les départements et bureaux au sujet des pratiques suivies en la matière⁵⁰.

Encadré 24: L'auto-évaluation, clef d'un système efficace d'évaluation – cas de la FAO

À la fin de 2001, le Directeur général de la FAO a présenté dans un bulletin interne⁵¹ les principales caractéristiques d'un système renforcé d'évaluation. L'auto-évaluation y occupe une place centrale. Celle-ci est exigée pour tous les projets techniques avant la date prévue pour leur achèvement et doit être effectuée au moins une fois pendant la période de six ans couverte par le plan à moyen terme dans le cas des autres entités de programme. Toutes les opérations d'auto-évaluation doivent être planifiées au stade de la conception des programmes, notamment leur date d'exécution et leur coût. L'auto-évaluation doit être réalisée conformément aux directives formulées en novembre 2003 par le Service de l'évaluation⁵².

68. Vu que, dans la plupart des organismes des Nations Unies, les services centraux d'évaluation, disposant eux-mêmes de ressources très modestes⁵³, ne sont généralement pas en mesure d'effectuer plus de deux ou trois évaluations (approfondies ou thématiques) par an, plusieurs années peuvent s'écouler avant que certains programmes puissent faire l'objet d'une évaluation à l'échelon central (la périodicité des évaluations approfondies de chacun des programmes est de 10 à 12 ans à l'ONU)⁵⁴. L'auto-évaluation devrait donc constituer l'élément essentiel d'un véritable système d'évaluation en vue d'analyser rapidement les résultats des projets et programmes.

69. L'efficacité des systèmes d'évaluation tient également à la mise en pratique des conclusions et des recommandations formulées. Toute évaluation a pour objet d'améliorer le fonctionnement de l'entité évaluée. La seule façon d'y parvenir consiste à tirer effectivement parti des conclusions et des

⁵⁰ «Meilleure application des conclusions des évaluations lors de la conception et de l'exécution des programmes et dans les directives de politique générale: note du Secrétaire général» (A/57/68 du 23 avril 2002), par. 10 et 23.

⁵¹ FAO, DGB n° 2001/33, 5 novembre 2001.

⁵² Voir <http://www.fao.org/pbe>.

⁵³ Voir ci-dessus la note 50, par. 9.

⁵⁴ Voir ci-dessus la note 50, par. 31.

recommandations en question pour influencer sur les décisions imminentes, ou à prendre ultérieurement, et à appliquer les leçons tirées de l'évaluation dans la planification des programmes. Les Inspecteurs conseillent du reste d'éviter d'interrompre ou de remplacer des programmes avant d'effectuer une évaluation complète, en mettant notamment en évidence les points faibles et les enseignements à retenir de leur exécution. Des mécanismes doivent être mis en place concernant l'application, le contrôle et le suivi des conclusions et des recommandations des évaluations. Dans la majorité des programmes de l'ONU, la réalisation d'évaluations détaillées permettant de savoir si les conclusions ont été effectivement mises en œuvre semble être l'exception plutôt que la règle⁵⁵.

70. Il faudrait, pour introduire des améliorations dans ce domaine, rendre compte rapidement des résultats des évaluations aux cadres dirigeants et aux organes intergouvernementaux compétents. La mise en place de systèmes efficaces de suivi des résultats peut, comme on l'a vu, y contribuer en partie. Ces systèmes devraient fournir quantité de données et d'informations des plus utiles, indispensables à une évaluation efficace effectuée en temps voulu. Cependant, la tâche consiste pour l'essentiel à prévoir de meilleurs plans d'évaluation, y compris des plans d'auto-évaluation, cadrant avec les cycles de planification des programmes de l'organisme et le calendrier d'examen envisagé par les organes intergouvernementaux compétents.

71. L'amélioration des plans d'évaluation est d'autant plus urgente que, dans la plupart des organismes des Nations Unies, les évaluations de programmes relevant de tel ou tel programme d'activité sont censées être examinées par l'organe intergouvernemental spécialisé compétent avant d'être soumises à l'organe d'experts chargé du contrôle global des aspects ayant trait aux programmes⁵⁶. Or, à l'ONU, ces dispositions n'ont pas été mises en œuvre depuis 1994⁵⁷. L'autre exemple est celui du PNUD qui élabore un plan d'évaluation sur cinq ans (le plus récent porte sur la période 2002-2006). Cependant, celui-ci ne concorde pas avec le plan de financement pluriannuel établi pour quatre ans, le dernier portant sur la période 2004-2007.

72. Enfin, il faudrait établir des mécanismes permettant de partager les conclusions et les leçons à retenir des diverses évaluations, ou améliorer ceux qui existent et l'utilisation qui en est faite. Plusieurs organismes ont créé des bases de données d'évaluation centralisées pour favoriser l'apprentissage organisationnel et améliorer les résultats. En 2001, le Bureau de l'évaluation de l'UNICEF a, par exemple, aménagé un accès Intranet en ligne et en temps réel à une base de données d'évaluation et de recherche destinée à enregistrer tout ce qui, dans l'organisme, se rapporte aux résultats obtenus, aux conclusions formulées à ce sujet et aux leçons à retenir. Elle permet aux utilisateurs, notamment ceux des bureaux extérieurs du Fonds, d'accéder à des fiches de synthèse et au texte intégral des évaluations et des études effectuées par l'UNICEF et d'autres organismes. Elle sert également de source de référence sur les outils méthodologiques.

73. Cela dit, de tels mécanismes doivent eux-mêmes être évalués au bout d'un certain temps pour en mesurer l'effet sur les résultats, notamment dans l'optique de la planification des projets/programmes et des plans d'évaluation ultérieurs. Un examen de la base de données de l'UNICEF effectué en 2000 a par exemple montré qu'en dépit de son ancienneté (une version initiale de cette base ayant été mise à l'essai dès 1993), elle n'était pas aussi largement connue ou utilisée dans l'organisme qu'on le prévoyait⁵⁸.

⁵⁵ Voir ci-dessus la note 50, par. 37.

⁵⁶ Voir, par exemple, les règles 107.2 c) ii) et 107.4 f) de la circulaire de l'ONU intitulée: Règlement et règles régissant la planification des programmes.

⁵⁷ Voir ci-dessus la note 50, par. 28.

⁵⁸ UNICEF, E/ICEF/2000/8 (Part I).

Encadré 25: Rôle joué par les bases de données d'évaluation en tant que mécanismes d'apprentissage

Le PNUD gère une base de données centrale sur l'évaluation (CEDAB), mémoire institutionnelle dans laquelle sont consignées les leçons tirées des programmes et projets évalués. Les évaluateurs sont tenus de fournir, en même temps que le rapport d'évaluation, une fiche d'information contenant les données à intégrer dans la base de données.

Condition 7

Il est dûment donné suite aux conclusions des évaluations.

H. Internalisation de la gestion axée sur les résultats dans l'ensemble de l'organisme

74. Bon nombre des responsables interrogés ont souligné combien il était difficile d'internaliser la gestion axée sur les résultats, autrement dit de veiller à ce que les cadres et le personnel, à tous les échelons, en connaissent parfaitement les principes et prennent conscience des obligations qui en découlent dans le cadre de leurs propres activités. Le questionnaire mentionné dans l'introduction au présent rapport aurait fourni, entre autres, de précieux renseignements sur la façon dont chaque organisme a pu ou non internaliser le système de GAR. En l'absence de données de ce type, les Inspecteurs tiennent néanmoins à faire part de certaines observations fondées sur leur examen de l'expérience acquise par les organismes des Nations Unies et des efforts que plusieurs d'entre eux ont déployés pour internaliser ce processus.

75. La plupart des organismes qui se sont systématiquement attachés à mettre en oeuvre la GAR ont eu d'emblée recours à des structures institutionnalisées ayant des attributions claires pour superviser l'introduction méthodique et mûrement réfléchi de ce type de gestion dans l'organisme. Au PNUD, un comité directeur (associant le Bureau de la gestion, le Groupe d'appui aux opérations et le Bureau de l'évaluation) a été chargé de veiller à la cohérence des mesures prises pour introduire la GAR, y compris l'élaboration du premier plan de financement pluriannuel (2000-2003). Au PAM, une nouvelle Division de la gestion axée sur les résultats, relevant directement du Directeur exécutif, a été créée en 2003 pour en dynamiser l'application et veiller à l'harmonisation et à la cohérence de ce processus.

76. De même, un nouveau Bureau chargé de la gestion axée sur les résultats, rattaché au Bureau du Directeur exécutif, a été créé en 1999 au FNUAP. Ce bureau a pour tâche de coordonner la mise en place de la GAR dans l'ensemble de l'organisme, ainsi que l'élaboration du plan de financement pluriannuel. De telles structures se sont avérées très utiles pour familiariser les organismes en question avec la gestion axée sur les résultats. Ce constat concorde avec les expériences analogues d'organismes nationaux⁵⁹. Une fois que la gestion axée sur les résultats repose sur une assise suffisamment solide pour être appliquée de façon rationnelle dans l'ensemble de l'organisme, les entités agissant à partir du sommet de la hiérarchie ont en principe un moindre rôle à jouer dans l'encadrement de ce processus.

77. La formation est un autre élément primordial permettant d'internaliser la GAR. Conscients de son importance, la plupart des organismes ont entrepris, à des degrés divers, d'affiner ou d'adapter leurs outils

⁵⁹ La création, au milieu des années 90, d'un service voué à la gestion axée sur les résultats au sein de la Direction de l'examen du rendement de l'ACDI a contribué à l'adoption d'une méthode unifiée davantage axée sur cet aspect au sein de l'agence et a renforcé l'application de la gestion axée sur les résultats comme principal outil de gestion. Voir «La gestion axée sur les résultats à l'ACDI: Guide d'introduction aux concepts et aux principes», Direction générale de l'examen du rendement, janvier 1999.

et supports de formation et d'orientation en fonction des exigences de cette méthode de gestion. L'OMS, par exemple, a élaboré une série de CD interactifs sur la gestion axée sur les résultats ainsi que des cours de formation qui ont été présentés dans chacune de ses six régions et au siège. Un manuel de formation est également en préparation à l'OIT. L'UNICEF, le PNUD et le FNUAP ont déjà introduit plusieurs types de matériel didactique.

78. Dans certains organismes, la formation à la gestion axée sur les résultats est surtout proposée au personnel affecté à la planification et au financement des programmes, mais il faudrait aussi, de l'avis des Inspecteurs, promouvoir la réforme dans l'ensemble de l'organisme et, partant, faire participer aux ateliers d'initiation et aux activités de formation à la GAR des fonctionnaires chargés de l'exécution des programmes à tous les niveaux.

Encadré 26: Une formation à tous les niveaux est essentielle

Au PNUD, des supports pédagogiques sont élaborés à tous les échelons et la formation en ligne est mise à jour chaque année. Le PNUD offre tout au long de l'année une formation directe ou en ligne sur les moyens d'axer la gestion sur les résultats en matière de développement. Une formation directe est proposée aux administrateurs en début de carrière ainsi qu'aux cadres supérieurs des bureaux de pays. La formation en ligne sur le Web à l'intention des administrateurs est assurée depuis trois ans et des variantes du cours sur la GAR sont en cours d'élaboration pour tous les fonctionnaires, tant sous la forme d'un apprentissage de base que d'une formation spécialisée.

Le FNUAP organise une série d'ateliers d'initiation au siège et dans les bureaux extérieurs pour permettre aux fonctionnaires de mieux comprendre les principes et les exigences de la GAR, ainsi que ses incidences sur leur travail. Il a mis en route ce processus après avoir élaboré des stratégies en matière d'apprentissage et de ressources humaines.

L'UNESCO a affecté des fonds provenant de son budget de formation globale à des activités destinées aux administrateurs de programme du siège et des bureaux hors siège concernant la formulation de résultats dans le cadre de la GAR ainsi que la gestion du plan de travail. Au cours du premier semestre de 2004, un programme de formation pilote à la GAR a été mis en œuvre sous la forme d'ateliers pratiques, qui ont souvent été individualisés en fonction des besoins propres à tel ou tel bureau et des conditions locales. Un plan d'action pour 2004–2005 concernant la formation à la GAR a été mis au point pour l'ensemble de l'organisme.

79. Les Inspecteurs tiennent néanmoins à souligner que, pour essentielles que soient l'élaboration et la fourniture d'outils et de dossiers de formation, il est également indispensable de vérifier et de s'assurer périodiquement que ceux-ci sont utilisés et appliqués à tous les échelons de l'organisme en vue d'une bonne assimilation du processus. Plusieurs responsables interrogés ont également souligné l'utilité d'une formation «sur le tas» aux modalités de la GAR.

80. Pour finir, il importe au plus haut point de revoir et d'adapter les règles et dispositions régissant les divers aspects du travail et de la gestion de l'organisme en vue d'y institutionnaliser la GAR. La méthode centrée sur les résultats doit être prise en compte dans les directives ou manuels relatifs à la programmation, et il faudrait adapter les règles de gestion financière en fonction des critères de souplesse et de responsabilisation inhérents à un système de gestion de ce type.

Condition 8

La gestion axée sur les résultats est effectivement internalisée dans l'ensemble de l'organisme.

I. Une stratégie de gestion des connaissances à l'appui de la GAR

81. Les organismes ont de plus en plus conscience de la nécessité d'envisager la gestion des connaissances comme un outil essentiel d'aide à la gestion permettant de renforcer et d'étayer la GAR, l'une et l'autre ayant en fin de compte pour objectif de rendre l'organisme plus efficace et, partant, d'améliorer le fonctionnement. La GAR peut tout à fait être appliquée sans s'accompagner d'une stratégie de gestion des connaissances, et inversement, mais les Inspecteurs estiment que les deux méthodes auraient pour effet de se renforcer mutuellement en faisant l'objet d'une application concertée. Vu que la GAR et la gestion des connaissances nécessitent des systèmes appropriés de gestion de l'information, les organismes qui entendent les mettre en œuvre doivent élaborer une stratégie à long terme relative aux technologies de l'information qui prenne en considération les synergies existant entre les deux méthodes. Par ailleurs, l'obstacle le plus important à surmonter tient dans l'un ou l'autre cas au style de gestion. Or, le climat institutionnel ne peut se transformer instantanément: il s'agit d'une entreprise de longue haleine qui nécessite, entre autres choses, une formation approfondie et appropriée. Les organismes qui entendent promouvoir le changement devraient examiner les moyens de tirer parti de l'application parallèle des deux méthodes, de façon à éviter des dépenses inutiles faisant parfois double emploi.

82. Les stratégies de gestion des connaissances devraient mettre l'accent sur la façon de mettre à profit le savoir en vue d'atteindre efficacement les objectifs de l'organisme. Les liens et les synergies entre les notions de gestion axée sur les résultats et de gestion des connaissances devraient être mis en évidence, compte tenu de la nécessité de créer un climat institutionnel favorable et de créer de solides mécanismes de partage des connaissances pour tirer pleinement parti des enseignements (tant positifs que négatifs) à retenir, aspect essentiel de toute méthode de GAR.

83. La notion de gestion des connaissances est relativement nouvelle et englobe divers domaines. Elle ne fait l'objet d'aucune définition convenue, y compris parmi les spécialistes. Aux fins du présent rapport, cette notion peut être considérée comme le processus systématique consistant à recenser, à emmagasiner et à partager des connaissances susceptibles d'être mises à profit pour améliorer les résultats. Certaines des organisations qui pratiquent ce mode de gestion se qualifient d'organisations en «apprentissage permanent». Le PNUD, qui a posé les premiers jalons de ce système de gestion parmi les organismes des Nations Unies, a consacré une grande attention à sa mise en œuvre. La Banque mondiale a largement utilisé cet outil dans ses activités et se présente comme la «banque du savoir».

84. La première étape consiste pour l'organisme à définir le volume, le type et la structure des connaissances et des compétences requises (connaissances techniques, technologies de l'information, etc.), en fonction de sa mission, des mandats connexes ainsi que de l'expérience acquise. Par le biais de ce processus, il lui faudra déterminer quels sont les besoins de connaissances et d'informations des parties intéressées en sus des besoins de gestion interne.

85. L'organisme doit notamment éviter de laisser se perdre les connaissances accumulées par les responsables et le personnel en général, ce qui risquerait d'entraîner une déperdition de sa «mémoire institutionnelle». Certains organismes du secteur privé offrent par exemple à leurs cadres dirigeants une rémunération supplémentaire à la fin de leur carrière pour pouvoir recueillir le fruit de leur expérience sous forme d'un «bilan». Il est essentiel que le personnel, à tous les niveaux, enregistre et signale les innovations, les meilleures pratiques, etc. De surcroît, les innovations qui entraînent des gains d'efficacité ou des économies devraient non seulement être encouragées, mais également consignées dans les rapports d'évaluation individuels et portées au crédit de l'intéressé.

86. En vue d'une application efficace de la GAR, les organismes doivent être équipés de systèmes informatiques qui facilitent la mise en commun des connaissances.

87. Les connaissances peuvent être explicites (données, manuels, règles et directives, procédures, etc.) ou implicites/tacites (connaissances non consignées par écrit et, partant, largement inexploitées): il est donc essentiel que les organismes établissent une stratégie claire et structurée de gestion du savoir visant à emmagasiner, regrouper, codifier et structurer les connaissances de façon à pouvoir les mettre en commun et les diffuser sur le plan interne comme à l'extérieur.

88. Les connaissances représentent un atout précieux et une force dans la prise de décisions, d'où la rentabilité d'investissements mûrement préparés dans ce domaine. La gestion des connaissances est un outil précieux qui permet à la fois de réduire les coûts, d'améliorer les procédures, d'envisager les problèmes selon des méthodes systématiques (en fondant les décisions sur des données et non sur des hypothèses, en utilisant des outils solides pour traiter les données et parvenir à des conclusions), de tirer parti de l'expérience interne et externe, actuelle et antérieure (sans avoir à «réinventer la roue») et de recenser les meilleures pratiques, autant de facteurs qui ont conduit certains organismes à créer des unités expressément chargées de gérer les connaissances.

89. Sans avoir pour ambition d'examiner cette question sous tous les angles, le présent rapport s'attache à démontrer que, pour devenir plus efficaces, productifs et concurrentiels dans le cadre de la GAR, les organismes des Nations Unies pourraient considérer la gestion des connaissances comme un outil supplémentaire propre à faciliter l'obtention de résultats en favorisant une véritable culture de partage du savoir, de façon à produire des organismes «intelligents» en apprentissage permanent. Le Corps commun d'inspection entend ultérieurement étudier d'une manière plus approfondie les activités de gestion des connaissances des organismes des Nations Unies.

Encadré 27: La gestion des connaissances – outil essentiel d'aide à la gestion

Le PNUD a mis au point une stratégie de gestion des connaissances et consacré beaucoup d'attention à sa mise en œuvre, tandis que la Banque mondiale a eu largement recours à la gestion du savoir dans ses activités. Le PNUD comme la Banque mondiale sont devenus des organisations en «apprentissage permanent».

Le plan de financement pluriannuel pour 2004–2007 élaboré par le PNUD est un bon exemple de la façon dont celui-ci tire des leçons des résultats obtenus. Ce plan a été établi au cours d'une période de 18 mois, durant laquelle divers aspects des activités réalisées au cours de la période 2000–2003 ont été systématiquement analysés à tous les niveaux; l'environnement extérieur et la demande des pays pour 2004–2007 ont été pris en considération avant l'achèvement du plan et son approbation par le Conseil d'administration. Se fondant sur cet apprentissage institutionnel, le PNUD considère désormais le nouveau plan de financement pluriannuel comme son principal instrument de politique générale et de référence en matière de gestion stratégique.

Condition 9

La gestion axée sur les résultats est étayée par une stratégie de gestion des connaissances.
