



Nations Unies

Examen de la gestion du changement dans les entités des Nations Unies

Rapport du Corps commun d'inspection

Établi par Sukai Prom-Jackson et Eileen A. Cronin

Examen de la gestion du changement dans les entités des Nations Unies

Rapport du Corps commun d'inspection

Établi par Sukai Prom-Jackson et Eileen A. Cronin



Nations Unies • Genève, 2019

Équipe d'évaluation

Sukai Prom-Jackson, inspectrice

Eileen A. Cronin, inspectrice

David Rider Smith, spécialiste principal de l'inspection et de l'évaluation

Anshuman Bhargava, spécialiste de l'inspection et de l'évaluation

Katharine Mitchell, assistante de recherche

Lori Foster, consultante spécialisée dans les sciences du comportement

Pyotr Kurzin, stagiaire

Jessica Murphy, stagiaire

Aaliyah Sekatawa, stagiaire

Résumé analytique

Examen de la gestion du changement dans les entités des Nations Unies (JIU/REP/2019/4)

Objet du rapport

La présente étude contient une évaluation du rôle et de la pratique de la gestion du changement dans les réformes organisationnelles menées par les entités des Nations Unies au cours de la dernière décennie. Ce thème a été choisi par le Corps commun d'inspection (CCI) alors que le système des Nations Unies traverse l'une des séries de réformes organisationnelles les plus complètes depuis sa création en 1945. Le terme « gestion du changement » est de plus en plus souvent employé dans les documents relatifs à ces réformes organisationnelles, mais il semble qu'il ait été compris et appliqué de différentes manières.

Dans le cadre de la présente étude, les inspectrices ont examiné ce qu'est réellement la gestion du changement, si elle est importante pour la réussite des réformes et comment elle a été mise en œuvre dans les entités des Nations Unies. À partir des éléments concrets présentés, elles énoncent des enseignements à tirer et formulent des recommandations susceptibles de guider les entités des Nations Unies dans les réformes en cours et à venir. Elles s'appuient pour cela sur les données relatives aux pratiques de gestion du changement dans 47 réformes organisationnelles menées par 26 entités des Nations Unies entre 2010 et 2018.

Contexte

La majorité des réformes organisationnelles n'obtiennent pas les résultats escomptés. Bien qu'il ne soit pas possible de le démontrer précisément pour toutes les entités des Nations Unies en raison de l'absence systématique de données pertinentes et de critères mesurables permettant de déterminer la réussite ou l'échec des réformes, les résultats d'une série d'enquêtes mondiales menées ces deux dernières décennies par des milliers d'entités des secteurs privé et public confirment que l'échec des réformes est plus fréquent que leur réussite.

L'article marquant de John Kotter, intitulé « Leading change: why transformation efforts fail [Accompagnement du changement : pourquoi les efforts de transformation échouent] » (*Harvard Business Review*, 1995), et des études ultérieures mettent en lumière un certain nombre de raisons expliquant cet échec. Il s'agit notamment de facteurs communs en matière de direction, de gestion, de communication et de consultations auprès des personnes chargées de mettre en œuvre les mesures et de modifier leur façon de travailler en conséquence. Ces facteurs sont au cœur de ce que la gestion du changement apporte à un processus de réforme. La gestion du changement est un ensemble de stratégies et de pratiques visant à faire participer les personnes au processus et à améliorer les chances de réussite de la réforme organisationnelle. Les résultats indiquent qu'une réforme organisationnelle échouera si ses objectifs ne sont pas clairs, si le personnel n'est pas consulté sur ce qui est proposé, s'il ne lui est pas expliqué et décrit en quoi il y trouvera son compte et ce qu'il devra faire différemment, et enfin s'il ne reçoit pas les moyens et l'appui nécessaires pour cela.

Compréhension et pratique de la gestion du changement

La gestion du changement est comprise et mise en œuvre de différentes manières dans le système des Nations Unies. Une minorité non négligeable des réformes organisationnelles entreprises par les entités ces dix dernières années étaient encore axées sur **ce qui devait changer** en termes de structures, de systèmes et de processus, sans prise en compte de **comment cela devait changer** ni de la gestion proprement dite de ce changement. Cet accompagnement du changement – préparer, équiper et soutenir les personnes pour qu'elles adoptent le changement afin de permettre à l'entité d'obtenir les résultats escomptés – constitue l'essence de la gestion du changement.

Par rapport aux critères des bonnes pratiques, on constate que près de 20 % des réformes menées dans les 26 entités ne comportaient aucun élément de la gestion du changement, telle qu'elle est définie ici, dans leur conception ou leur mise en œuvre, et que 25 % n'avaient fait appel qu'à un nombre limité d'éléments clefs de la gestion du changement. Pour les réformes qui entrent dans cette catégorie, les inspectrices concluent que la gestion du changement n'a pas été pleinement appréciée ou comprise et que, lorsque des aspects de la gestion du changement ont été intégrés dans la réforme, les entités l'ont fait sans plan cohérent et de manière souvent inefficace.

En revanche, il s'avère que 30 % des réformes ont intégré la majorité des éléments clefs de la gestion du changement. Les données de la présente étude montrent une relation directe entre la présence d'éléments clefs de la gestion du changement et l'envergure des changements mis en œuvre. De fait, les entités qui se sont efforcées d'intégrer la gestion du changement sous tous ses aspects dans leur réforme l'ont assez bien fait.

Les constats qui ressortent de la présente étude montrent combien il importe d'intégrer des stratégies et des méthodes de gestion du changement dans les réformes et initiatives organisationnelles afin d'en assurer le succès. Ne pas les intégrer pose des risques évidents, comme en témoigne l'échec des réformes n'ayant pas accordé suffisamment d'attention au rôle du personnel et des autres parties prenantes dans le processus. Les organes directeurs ou délibérants sont encouragés à veiller à ce que les chefs de secrétariat intègrent des principes et méthodes de gestion du changement dans leurs réformes organisationnelles et rendent compte des résultats obtenus (recommandation 1).

Facteurs clefs de réussite de la gestion du changement

Il ressort de la présente étude qu'il est crucial de présenter les arguments en faveur du changement pendant la phase préalable à la planification d'une réforme. Or il a été établi que cette étape était un des aspects les plus faibles de la gestion du changement dans les réformes organisationnelles du système des Nations Unies. Pour la moitié des réformes, aucun diagnostic préalable n'avait été effectué. Pour les entités qui en avaient fait un, les deux tiers avaient procédé à une analyse fondée sur des données, et un tiers avaient eu recours à des mécanismes informels structurés autour du dialogue et de la participation du personnel. Il a été constaté que l'évaluation de l'état de préparation ne devait pas nécessairement être ambitieuse ou coûteuse et pouvait être adaptée aux besoins propres à l'entité et à la réforme.

Les principaux dirigeants doivent promouvoir le changement. Il appartient certes au chef de secrétariat de jouer le rôle de chef de file, mais cela ne suffit pas pour assurer la réussite. Une structure de gouvernance claire pour les réformes liées à la gestion du changement est nécessaire afin que les parties prenantes concernées puissent influencer le processus, mais leur rôle et leur structure peuvent varier selon la configuration organisationnelle et le type de réforme.

Il est indispensable de disposer de compétences spécialisées en matière de gestion du changement réparties au sein du personnel. Pour l'essentiel, la gestion du changement ne semble pas significativement plus efficace selon qu'elle a été confiée à une unité permanente, à une équipe spéciale de gestion du changement soumise à une date butoir ou à une équipe de projet plus large. Que la capacité centralisée se trouve dans une équipe de projet ou dans une équipe de gestion du changement, il est essentiel de sélectionner des agents de changement et d'en faire des relais dans l'ensemble de l'entité concernée par une réforme. Les réformes qui font appel à des agents de changement sélectionnés dans toute l'entité sont deux fois plus susceptibles de mettre en œuvre de façon approfondie les éléments clefs de la gestion du changement.

De même, il est essentiel de mettre en place des stratégies de communication ou des plans de gestion du changement, mais seulement la moitié des réformes examinées en comprenaient. Certains des meilleurs plans ou stratégies de communication ont été trouvés dans les réformes menées par les entités de plus petite taille. Les inspectrices recommandent aux chefs de secrétariat d'évaluer leurs capacités actuelles en matière de gestion du changement, en s'appuyant sur les facteurs clefs définis dans la présente étude, et d'intégrer dans leurs réformes organisationnelles en cours et à venir des méthodes structurées et globales de gestion du changement (recommandation 2).

Il est également avéré que l'affectation de ressources à la gestion du changement ainsi que l'intégration et la mise en œuvre d'une stratégie claire en matière de résultats ou d'avantages font partie des facteurs clés de réussite. Des crédits avaient été affectés à la gestion du changement dans seulement un cinquième des réformes. Si les résultats de la gestion du changement ne peuvent pas être attribués à une dépense précise en raison de la non-affectation de crédits ou du manque de suivi financier, il est difficile de voir comment l'investissement peut être justifié. De même, pour seulement un tiers des réformes y avait-il un cadre de résultats ou d'avantages assorti d'indicateurs et de critères mesurables. Si les avantages de l'investissement ne peuvent pas être prouvés, il est tout aussi difficile de comprendre pourquoi un tel investissement devrait être fait à l'avenir. Les entités qui prévoient un budget pour la gestion du changement dans le cadre de leur réforme incluent et appliquent généralement un cadre de résultats et procèdent à une évaluation. Les chefs de secrétariat devraient veiller à ce que les ressources allouées à la gestion du changement soient clairement désignées et que les résultats attendus soient chiffrés, suivis et évalués (recommandation 4).

Rôle des questions culturelles et comportementales dans la gestion du changement

Un élément important en matière de gestion du changement est que la capacité des personnes à changer peut être influencée par la façon dont le changement leur est présenté. Leur capacité d'adaptation au changement peut diminuer si elles comprennent mal le changement ou si elles y résistent, ce qui crée des obstacles et des problèmes permanents, alors que si les personnes comprennent les avantages du changement et comment elles peuvent y trouver leur compte, elles sont davantage susceptibles d'y participer et d'œuvrer pour qu'il soit mené à bien.

Le présent rapport montre qu'un certain nombre d'entités des Nations Unies ont accordé une attention particulière aux attitudes et aux comportements dans le cadre de leurs réformes. Parfois, les meilleures pratiques des sciences du comportement ont été suivies. Toutefois, des progrès restent à faire, notamment par une utilisation plus stratégique et plus homogène des techniques et des connaissances en matière de comportement. On mesure qu'il est nécessaire de réduire le fossé qui sépare l'état des connaissances scientifiques de la pratique et des politiques en ce qui concerne le changement dans les entités des Nations Unies.

Les apports des sciences du comportement ne peuvent pas remplacer l'élaboration d'une stratégie générale de pilotage des réformes du système des Nations Unies, mais ils peuvent et doivent être associés à ces stratégies. Au minimum, les sciences du comportement peuvent appuyer l'exécution d'une stratégie, car les réactions humaines sont indissociables de divers facteurs liés aux préjugés intégrés et aux normes culturelles. Ces réactions ne sont pas une réponse linéaire à une politique, à une stratégie ou à un ensemble d'instructions.

On sait qu'il est difficile de mieux utiliser les données probantes dans la conception des réformes liées à la gestion du changement, en particulier lorsque ces données sont enfouies dans des publications universitaires. Il reste encore beaucoup à faire pour incorporer et traduire les sciences du comportement dans des documents exploitables, lisibles et assimilables, qui soient accessibles aux décideurs du système des Nations Unies et au-delà.

À l'heure actuelle, certaines entités mènent des enquêtes organisationnelles sur un large éventail de questions, notamment sur la culture, la motivation, les pratiques et la performance du personnel. Celles-ci sont réalisées indépendamment l'une de l'autre, en utilisant différents critères mesurables et méthodes. Une démarche uniformisée pourrait s'avérer efficace, car elle permettrait aux entités de s'accorder sur des points de référence et d'apprendre les uns des autres. Elle pourrait concerner et améliorer les réformes en cours relatives aux plateformes de données et d'analyse dans le système des Nations Unies. Les chefs de secrétariat devraient, dans le cadre du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, appuyer l'élaboration d'outils destinés à uniformiser les enquêtes sur les questions organisationnelles menées auprès des fonctionnaires des Nations Unies (recommandation 3).

Créer les bases d'une gestion du changement en tant que constante

L'ampleur, la rapidité et l'instabilité des changements à l'échelle planétaire trouvent leur pendant dans le nombre et la portée des réformes entreprises par les entités des Nations Unies au cours de la dernière décennie. Les données recueillies dans le cadre de la présente étude montrent que le nombre de réformes organisationnelles liées à la gestion du changement a triplé, passant de 9 à 29 entre 2010 et 2017.

La capacité des entités des Nations Unies à réagir de manière proactive à ce changement varie considérablement. Une évaluation de l'envergure des techniques et des pratiques de gestion du changement appliquées par les entités fait apparaître que seulement la moitié d'entre elles sont parvenues à pousser leurs dernières réformes plus loin que leurs précédentes, ce qui semble indiquer une adaptation et un apprentissage insuffisants.

Sur les 26 entités des Nations Unies concernées par la présente étude, sept seulement ont créé dans leur structure organisationnelle des unités ou des équipes permanentes ou semi-permanentes consacrées à la gestion du changement. Il s'avère que ces unités et équipes jouent un rôle important dans la coordination des initiatives de gestion du changement à l'échelle d'une entité ainsi que dans la formulation des lignes directrices et le recensement des enseignements sur lesquels les futures réformes pourront s'appuyer.

Le lien entre les activités de gestion du changement et les équipes des ressources humaines n'est pas explicite dans de nombreuses entités. La gestion du changement est souvent pilotée par l'équipe dirigeante dans les entités des Nations Unies. Les départements et les équipes de gestion des ressources humaines devraient jouer un rôle plus important à l'avenir, car c'est généralement là que sont concentrées les compétences spécialisées relatives à la sélection du personnel, aux systèmes de gestion de la performance, aux mesures incitatives, à la formation et à l'apprentissage. Cela permettrait d'assurer la continuité et le renforcement de la gestion du changement au fil du temps. Les chefs de secrétariat devraient faire jouer un rôle accru dans la gestion du changement organisationnel à leurs équipes chargées des aspects stratégiques de la gestion des ressources humaines. Il s'agirait notamment de promouvoir des changements dans les attitudes et les comportements individuels, de mettre en place des mécanismes visant à renforcer ces changements et de créer des canaux pour communiquer les retours d'information à l'ensemble du personnel (recommandation 5).

À l'échelle du système, les possibilités de changement positif sont évidentes. Le Laboratoire des Nations Unies pour le changement et le savoir organisationnels fournit des services consultatifs aux entités des Nations Unies et constitue un réseau et une communauté de pratique pour ceux qui se consacrent à la gestion du changement dans le système des Nations Unies. Ce réseau, en particulier, joue un rôle important en tant que vecteur d'apprentissage et de perfectionnement en matière de gestion du changement. Il fournit également des données probantes en vue d'appuyer le redéploiement des compétences là où, et quand, elles sont le plus nécessaires. De tels réseaux ont besoin d'être soutenus pour se développer au-delà des individus visionnaires qui les créent, afin qu'ils puissent se maintenir sans intervention extérieure.

Le Laboratoire des Nations Unies pour le changement et le savoir organisationnels est actuellement dirigé et hébergé par l'École des cadres du système des Nations Unies. Son personnel est peu nombreux et dépend presque entièrement de ressources extrabudgétaires. Il pourrait jouer un rôle beaucoup plus important dans les transformations du système des Nations Unies s'il disposait des ressources et de l'appui nécessaires. Les chefs de secrétariat, dans le cadre du Comité de haut niveau sur la gestion du CCS, devraient examiner les moyens d'aider le réseau du Laboratoire des Nations Unies pour le changement et le savoir organisationnels à jouer un rôle plus important dans les réformes du système des Nations Unies (recommandation 6). En outre, les chefs de secrétariat devraient faire un meilleur usage des compétences de gestion du changement accessibles grâce au réseau du Laboratoire des Nations Unies pour le changement et le savoir organisationnels, et encourager leurs fonctionnaires chargés de la gestion du changement à utiliser ce réseau pour tirer des enseignements des expériences menées par d'autres entités appartenant ou non au système des Nations Unies.

Recommandations adressées aux organes directeurs ou délibérants**Recommandation 1**

Les organes directeurs ou délibérants sont encouragés à veiller à ce que les chefs de secrétariat intègrent des principes et méthodes de gestion du changement dans leurs réformes organisationnelles et rendent compte des résultats obtenus.

Recommandations adressées aux chefs de secrétariat**Recommandation 2**

Les chefs de secrétariat devraient intégrer dans leurs réformes organisationnelles en cours et à venir des méthodes structurées et globales de gestion du changement, et en rendre compte à leurs organes directeurs ou délibérants.

Recommandation 3

Les chefs de secrétariat devraient, dans le cadre du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, appuyer l'élaboration d'outils destinés à uniformiser les enquêtes sur les questions organisationnelles menées auprès des fonctionnaires des Nations Unies.

Recommandation 4

Les chefs de secrétariat devraient veiller à ce que les ressources allouées à la gestion du changement soient clairement désignées et que les résultats attendus soient chiffrés, suivis et évalués.

Recommandation 5

Les chefs de secrétariat devraient faire jouer un rôle accru dans la gestion du changement organisationnel à leurs équipes chargées des aspects stratégiques de la gestion des ressources humaines. Il s'agirait notamment de promouvoir des changements dans les attitudes et les comportements individuels, de mettre en place des mécanismes visant à renforcer ces changements et de créer des canaux pour communiquer les retours d'information à l'ensemble du personnel.

Recommandation 6

Les chefs de secrétariat devraient inscrire un point à l'ordre du jour de la prochaine réunion du Comité de haut niveau sur la gestion du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, afin d'examiner les moyens d'aider le Laboratoire des Nations Unies pour le changement et le savoir organisationnels à jouer un rôle plus important dans les réformes du système des Nations Unies.

Table des matières

	<i>Page</i>
Résumé analytique	iii
I. Introduction	1
A. Raison d'être de l'étude	1
B. Concept de gestion du changement et définition pour la présente étude	3
C. But et objectifs de l'étude	4
D. Stratégie et méthode	5
E. Champ et limites de l'étude	6
F. Structure du rapport	7
II. Types de réforme organisationnelle et rôle de la gestion du changement	9
A. Réformes organisationnelles et caractéristiques	10
B. Rôle de la gestion du changement dans les réformes organisationnelles du système des Nations Unies	13
III. Qualité de la mise en œuvre de la gestion du changement dans les réformes	18
A. Application de la théorie de la gestion du changement.....	19
B. Qualité de la gestion du changement dans les réformes organisationnelles.....	21
C. Tendances de la gestion du changement dans les réformes organisationnelles	24
IV. Facteurs de réussite en matière de changement.....	28
A. Développer les arguments en faveur du changement.....	28
B. Former une coalition directrice	35
C. Mettre en place des communications solides	41
D. Ressources et résultats	45
V. Apprendre du changement et l'adopter	53
A. Réorienter les efforts.....	54
B. Capacités organisationnelles.....	54
C. Pratiques et perspectives à l'échelle du système.....	59
 Annexes	
I. Liste des réformes étudiées	62
II. Catégorisation des entités ayant approuvé le statut du CCI	65
III. Renseignements complémentaires	66
IV. Cadre analytique « présence des éléments clefs de la gestion du changement ».....	69
V. Vue d'ensemble des mesures que les entités participantes sont appelées à prendre conformément aux recommandations du CCI	71

Abréviations

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
CCI	Corps commun d'inspection
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
ITC	Centre du commerce international
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OCHA	Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires
OIT	Organisation internationale du Travail
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la Santé
OMT	Organisation mondiale du tourisme
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
ONU-Habitat	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
ONU-Femmes	Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UPU	Union postale universelle

I. Introduction

1. La présente étude porte sur la gestion du changement dans les réformes organisationnelles du système des Nations Unies. Par le passé, ces réformes ont eu tendance à mettre l'accent sur ce qui doit changer en termes de structures, de systèmes et de processus, plutôt que sur la manière dont le changement doit être introduit et géré : préparer, équiper et aider les individus à adopter ce changement afin de favoriser la réussite et les résultats organisationnels¹. Mettre l'accent sur les personnes dans le processus de changement est l'essence même de la gestion du changement.

2. Le Corps commun d'inspection (CCI) a lancé la présente étude en 2018 en vue de faire le point sur la manière dont le système des Nations Unies utilise les concepts et les processus de gestion du changement, en se fondant sur les éléments nouveaux qui montrent que les entités se concentrent de plus en plus sur les personnes dans le processus de changement et pas uniquement sur les structures et systèmes. Cela est jugé important, car les programmes de réforme successifs du système des Nations Unies continuent de mettre en lumière le même ensemble de problèmes concernant la fragmentation et l'inefficacité de la prestation des services, le chevauchement des mandats et les obstacles liés à la reddition de comptes, ce qui signifie que les réformes, et l'objectif du changement organisationnel interne, restent inachevés.

3. Une plus grande attention est accordée à la gestion du changement, car les études menées dans les secteurs public et privé au cours des deux dernières décennies montrent indéniablement que la majorité des réformes organisationnelles ne parviennent pas à atteindre les résultats attendus. Les raisons de leur échec sont généralement liées à des facteurs concernant la direction, la gestion, la communication et le dialogue avec les personnes chargées de mettre en œuvre les mesures et de modifier leur façon de travailler en conséquence. La gestion du changement est donc considérée comme un moyen de limiter les risques d'échec des réformes organisationnelles dans le système des Nations Unies, à un moment où des réformes majeures sont entreprises dans l'ensemble du système pour le développement ainsi qu'au niveau du dispositif de paix et de sécurité et de la gestion du Secrétariat de l'ONU.

4. Le présent rapport contient une analyse détaillée des pratiques de gestion du changement dans le système des Nations Unies. Ainsi, 47 réformes organisationnelles, menées dans 26 entités des Nations Unies au cours de la période 2010-2018, ont été examinées pour déterminer comment la gestion du changement a été comprise et mise en œuvre, et avec quels effets. La présente étude porte essentiellement sur les bonnes pratiques et fait la synthèse des principaux catalyseurs de la gestion du changement afin de guider les réformes futures. Elle examine également comment les entités commencent à intégrer plus fermement la gestion du changement dans leurs structures et processus en tant que bonne pratique pérenne de gestion.

A. Raison d'être de l'étude

5. Le principal défi que doit relever le système des Nations Unies est de savoir s'il est capable ou non de répondre aux besoins de la communauté internationale et des peuples qu'il sert au XXI^e siècle. L'évolution du paysage géopolitique, l'augmentation de la fréquence et de la durée des urgences d'ordre humanitaire et environnemental, les nouveaux défis du développement et l'essor des technologies imposent à toutes les entités des Nations Unies de penser et d'agir différemment.

6. En réponse, l'Assemblée générale, dans ses résolutions récentes, a demandé que des changements majeurs soient apportés à la manière dont le système des Nations Unies est organisé et géré. En application de la résolution 71/243 de l'Assemblée générale, le système des Nations Unies pour le développement a procédé à un examen de ses équipes et capacités existantes visant à évaluer dans quelle mesure il était prêt à relever les défis et à se saisir des opportunités du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Cet examen a mis en évidence des lacunes manifestes concernant, d'une part, d'importantes

fonctions nécessaires à la mise en œuvre du Programme 2030, et, d'autre part, la capacité du système de répondre à l'évolution des besoins des pays, y compris, entre autres, l'insuffisance de moyens dans le domaine de la gestion des données et de la fourniture d'orientations intégrées (A/72/124, par. 31).

7. S'agissant du pilier paix et sécurité du Secrétariat de l'ONU, le Secrétaire général a souligné qu'il fallait absolument tenir compte de « facteurs non structurels », comme les méthodes de travail et la culture de travail de l'Organisation dans son ensemble, pour que la vision d'une Organisation des Nations Unies prête et en mesure d'opérer le changement se réalise (A/72/525, par. 52). De même, le Secrétaire général, dans son rapport consacré au nouveau modèle de gestion pour l'Organisation des Nations Unies, a relevé que « [l]a lourdeur et le caractère centralisé de la structure de gestion et du cadre administratif du Secrétariat » n'étaient pas bien adaptés « à la multiplication des mandats de l'Organisation des Nations Unies » (A/72/492, par. 4). Le rapport faisait ensuite état de plusieurs problèmes dans le système des Nations Unies, notamment de carences dans la fourniture de services, de la fragmentation des structures de gestion et d'une culture de gestion de la performance qui laissait à désirer.

Réforme organisationnelle et gestion du changement

8. Les entités des Nations Unies doivent relever le défi de s'attaquer par leurs réformes à la fois aux priorités à l'échelle du système et aux priorités propres à chaque entité. Opérer les ajustements nécessaires et gérer le processus de changement est aujourd'hui un enjeu majeur auquel les entités des Nations Unies font face.

9. Toutefois, la gestion du changement n'est pas nouvelle dans le système des Nations Unies. Les réformes entreprises par les Secrétaire généraux de l'ONU depuis plusieurs décennies ont mis en lumière des initiatives de gestion du changement visant à améliorer la prestation des services, l'efficacité et la reddition de comptes. Citons notamment l'initiative « Investir dans l'Organisation des Nations Unies » (A/60/692), lancée en 2006 ; le Programme d'action quinquennal pour la période 2012-2017, qui prévoyait l'adoption d'un réseau de gestion du changement (ce réseau, antérieur au Programme d'action quinquennal, a été inclus dans celui-ci) ; et les dernières réformes prévues par le « nouveau modèle de gestion pour l'Organisation des Nations Unies » (A/72/492). En dehors du Secrétariat, des réformes comportant des éléments de gestion du changement ont été lancées dès le milieu des années 2000, notamment le Plan d'action de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), en 2008 ; la Gestion et mise en œuvre des programmes de l'Organisation des Nations Unies pour l'environnement, en 2007 ; et la Régionalisation du Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population (FNUAP), en 2007, pour n'en citer que quelques-unes.

10. Le thème principal de ces réformes et leurs pratiques de gestion du changement associées ont évolué au fil du temps. Jusqu'à récemment, la tendance était de se concentrer sur les questions structurelles – lignes hiérarchiques, droits de décision et processus officiels – au point de ne pas tenir compte du rôle que les personnes², avec leur subjectivité intégrée³ et leurs normes culturelles, jouent dans la mise en œuvre de ces changements. Inversement, il a été supposé que la culture, parce qu'elle est « souple » et informelle, serait assez malléable pour s'adapter sans requérir une attention particulière. Cela est vrai non seulement dans les entités des Nations Unies, mais également dans celles des secteurs public et privé.

11. Des études menées dans les secteurs privé et public⁴ ont révélé un faible taux d'adoption des initiatives de changement organisationnel internes et le caractère peu durable de leurs bénéfices. Les résultats de ces études tendent à indiquer que les conséquences d'une mauvaise gestion du changement sont coûteuses et délétères pour le responsable du changement (tant au niveau du projet qu'à celui de l'entité)⁵. Il en ressort également que le succès repose avant tout sur les personnes plutôt que sur les structures et les technologies, et que « l'évolution des mentalités et des attitudes » et « la culture d'entreprise » sont deux des défis les plus importants à relever⁶.

12. Ces dernières années, la prise de conscience que le changement organisationnel est devenu une constante et qu'il s'agit davantage d'un processus que d'un événement⁷ a

conduit à la création d'unités et de groupes, au sein des entités, chargés exclusivement de gérer ce processus. En ce qui concerne le système des Nations Unies, le Laboratoire des Nations Unies pour le changement et le savoir organisationnels a été créé en 2015⁸ pour fournir un éventail de services en matière de gestion du changement.

13. Toutefois, bien que plusieurs rapports et études aient porté sur l'historique, l'efficacité et les enseignements tirés des initiatives de gestion du changement dans le système des Nations Unies⁹, aucun n'a fait le bilan des diverses méthodes employées ni examiné en détail les aspects culturels et comportementaux du changement, qui sont de plus en plus reconnus comme des éléments cruciaux de leur succès et viabilité.

14. En outre, on sait que la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 nécessitera d'importants ajustements au niveau des mentalités, des compétences, de la direction et des mécanismes de coordination et de responsabilisation en place dans le système des Nations Unies pour le développement (A/72/684, par. 4). L'intégration et la collaboration entre les entités du système des Nations Unies visant à s'aligner sur le Programme 2030 supposent, dans de nombreux cas, une gestion du changement. En corollaire, les réformes de la gestion du Secrétariat général de l'Organisation des Nations Unies (A/72/492) mettent l'accent sur un nouveau modèle de gestion en matière de culture, de direction et de gestion qui doit s'accompagner d'un exercice de gestion du changement (A/72/492, par. 106).

B. Concept de gestion du changement et définition pour la présente étude

15. La gestion du changement organisationnel a de nombreux précédents et principes, mais elle vise avant tout à soutenir les personnes – leur rôle et leur action – dans la mise en œuvre d'un changement en milieu de travail. Il s'agit d'une discipline qui guide la façon de préparer, d'équiper et de soutenir les individus pour qu'ils adoptent le changement afin d'assurer le succès et les résultats organisationnels.

16. Cette discipline repose sur le principe que la capacité des gens à changer et à mettre en œuvre des réformes dépend de leur niveau de motivation et de mobilisation ainsi que du soutien qui leur est apporté tout au long du processus de changement. Leur capacité à s'adapter aux changements en cours, à endosser de nouveaux rôles et à assumer de nouvelles responsabilités peut être entamée s'ils comprennent mal le changement ou s'ils y résistent, ce qui crée des obstacles et des problèmes persistants. Inversement, si les personnes comprennent les avantages du changement et ce qu'elles ont « à y gagner », elles sont davantage susceptibles de participer au changement et de faire en sorte qu'il soit mené à bien.

17. Ces facteurs comportementaux doivent être pris en compte dans la gestion du changement organisationnel. Les disciplines des sciences du comportement, notamment la psychologie industrielle et organisationnelle, la psychologie cognitive et l'économie comportementale, sont pertinentes pour la gestion du changement organisationnel dans le système des Nations Unies. Alors que la psychologie industrielle et organisationnelle (également connue sous le nom de psychologie du travail) étudie les questions communes au travail et aux organisations sous l'angle psychologique, la psychologie cognitive explore la branche des sciences mentales qui traite de la motivation, de la résolution de problèmes, de la prise de décision, de la réflexion, de l'apprentissage et de la mémoire. L'économie comportementale se concentre, entre autres, sur les concepts liés au comportement organisationnel, y compris sur l'écart entre intention et action et sur l'architecture des choix. Lorsque les travailleurs ne font pas de choix et n'adoptent pas un comportement conforme à une réforme organisationnelle, on a tendance à supposer qu'ils ne comprennent pas ce qu'ils doivent faire ou qu'ils résistent activement à la nouvelle façon de faire les choses. Bien que cela puisse être le cas, le problème tient parfois davantage à un écart entre l'intention et l'action, c'est-à-dire à l'incapacité de donner suite à l'intention de changer. En pareil cas, la solution peut consister à concevoir un environnement de travail physique ou cognitif qui aide les gens à concrétiser leurs intentions. L'architecture des choix désigne les différentes manières de présenter les choix aux consommateurs ou aux utilisateurs, et à l'influence de cette présentation sur leur prise de décisions.

18. Les organisations sont constituées de personnes qui déterminent également la culture organisationnelle. La relation entre le comportement individuel et la culture organisationnelle, comme pièce maîtresse du changement et de la transformation, fait l'objet d'un débat théorique. La culture est souvent perçue comme influençant le comportement des personnes, mais c'est généralement l'inverse qui se produit : les personnes employées par une organisation façonnent sa culture. Au fil du temps, celle-ci se renforce du fait que les organisations emploient des personnes dont les points de vue et les attitudes correspondent à la culture dominante.

19. La culture est appréhendée de différentes manières dans le système des Nations Unies, reflétant la diversité des mandats, de l'histoire des entités et des types de personnes employées. Plusieurs entités des Nations Unies ont tenté à différentes périodes de diagnostiquer et de définir la culture, généralement pour déterminer leur état de préparation à une réforme ou après l'adoption d'une résolution visant à apporter des changements spécifiques dans leur façon de travailler. Le concept d'éthique et de comportement constitue un deuxième axe d'intervention, un certain nombre de bureaux de la déontologie dans l'ensemble du système se concentrant sur les normes sociales et les règles de comportement¹⁰. Un troisième axe, qui concerne les résultats, la gestion et le principe de responsabilité, a été clairement énoncé dans plusieurs résolutions de l'Assemblée générale et par le Secrétaire général dans son rapport sur le nouveau modèle de gestion. Ce rapport fait le constat d'une culture centralisée, bureaucratique et hostile à la prise de risques qui doit être remplacée par une culture de l'autonomisation et de la responsabilisation, axée sur les résultats (A/72/492, par. 6).

20. Sur la base de ces concepts et d'un examen de l'ensemble des modèles et stratégies adoptés, la gestion du changement organisationnel est définie dans la présente étude comme la stratégie et les mesures visant à modifier les pratiques, la culture et le comportement pour assurer l'adoption et la durabilité des améliorations des pratiques de travail existantes, que ce soit au moyen d'une réforme, d'une initiative de gestion ou d'un processus progressif et continu. La gestion du changement, lorsqu'elle est bien appliquée, permet de s'assurer que les employés d'une entité sont en mesure d'effectuer une transition efficace et efficiente pour que les objectifs de cette entité soient atteints.

C. But et objectifs de l'étude

21. La présente étude vise principalement à informer et à guider les entités du système des Nations Unies qui entreprennent ou envisagent de lancer des réformes organisationnelles ou des grandes initiatives de gestion.

22. L'étude souligne l'importance de la gestion du changement en tant que priorité stratégique qui mérite d'être prise en compte par les organes directeurs ou délibérants. Elle contient des orientations à l'intention des équipes dirigeantes sur les éléments essentiels d'une bonne gestion du changement et sur la manière dont ces éléments peuvent être mis en œuvre dans les entités des Nations Unies.

23. Pour ce faire, la présente étude :

a) Évalue les initiatives et les pratiques de gestion du changement dans l'ensemble du système des Nations Unies, en faisant le point sur où, sous quelle forme et comment les méthodes de gestion du changement ont été et sont utilisées, et sur la valeur ajoutée ou la différence apportée par les initiatives/efforts de gestion du changement ;

b) Recense les bonnes pratiques et les innovations, et explique ce qui est approprié en fonction de la taille et du mandat principal de l'entité ainsi que de la nature du changement recherché ;

c) Examine en détail le rôle crucial joué par la culture et le comportement dans le changement, en indiquant où les stratégies comportementales individuelles et organisationnelles ont été utilisées à l'intérieur et à l'extérieur du système des Nations Unies, et formule des recommandations sur la manière dont ces stratégies peuvent être mieux employées à l'avenir.

D. Stratégie et méthode

24. Les objectifs et le champ de la présente étude, ainsi que les questions qui y sont soulevées, ont été définis en tenant compte des vues exprimées par les diverses parties prenantes. Le cahier des charges a été revu et modifié sur la base des contributions apportées par les inspectrices du CCI et par les entités participantes. Les inspectrices ont ensuite présenté les concepts et les objectifs de l'étude au réseau de spécialistes de la gestion du changement du Laboratoire des Nations Unies pour le changement et le savoir organisationnels, qui représentent toutes les entités des Nations Unies. Elles ont dégagé des suggestions et des contributions de l'échange organisé avec le réseau de pairs en juillet 2018.

25. La gestion du changement dans les entités des Nations Unies a généralement été mise en œuvre dans le cadre d'une réforme organisationnelle : il s'agissait souvent d'initiatives aux multiples facettes axées sur la modification des structures, systèmes et processus. Par conséquent, pour comprendre le rôle et la fonction de la gestion du changement, la façon dont elle a été conçue et mise en œuvre, et les résultats obtenus, les inspectrices se sont surtout concentrées sur la gestion du changement dans le cadre des réformes individuelles.

26. Sur le plan de la procédure, il a été demandé à toutes les entités ayant approuvé le statut du CCI de donner leurs meilleurs exemples de réformes organisationnelles ayant inclus des concepts et des processus de gestion du changement entre 2010 et 2018. Afin d'aider ces entités dans leurs processus de sélection, les inspectrices les ont conseillées sur les caractéristiques des bonnes pratiques en matière de gestion du changement. La sélection intentionnelle des « meilleurs cas » visait à servir les objectifs de la présente étude, à savoir déterminer la qualité de la conception et de la mise en œuvre de la gestion du changement par les entités des Nations Unies et en tirer de bons exemples pour guider les futures réformes organisationnelles.

27. Un questionnaire visant à recueillir des données et des renseignements élémentaires sur une à quatre réformes par entité a été établi afin de constituer un échantillon suffisamment large. Des informations sur les réformes en cours plutôt que sur les seules réformes achevées ont également été demandées pour cerner les récentes modifications apportées aux démarches et aux stratégies de gestion du changement.

28. Le CCI a reçu 52 cas de réforme, émanant de 26 entités des Nations Unies, dont cinq ne répondaient pas aux critères de base énoncés dans la demande initiale. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), bien connu pour ses travaux sur la gestion du changement, a décidé de ne pas participer à l'étude pendant sa période de restructuration majeure en 2018.

29. Un échantillon final de 47 cas a été utilisé pour produire des données sur les démarches et les pratiques selon un cadre de synthèse élaboré pour la présente étude. Ce cadre de synthèse incluait les éléments suivants : a) la réforme organisationnelle globale et les moteurs de cette réforme ; b) la démarche et la stratégie ou le plan de gestion du changement ; c) la mise en œuvre de la stratégie de gestion du changement et le processus suivi ; d) les résultats escomptés et réels de la réforme et de la gestion du changement dans ce contexte ; et e) les facteurs essentiels à la réussite ainsi que les enseignements tirés ou les bonnes pratiques recensées. Les résumés de cas utilisant ce cadre ont été établis par les inspectrices et les entités concernées. Ils ont été validés après examen des documents pertinents et entretiens.

30. Parmi ces résumés, un échantillon de cas dans lesquels des bonnes pratiques ou des nouvelles pratiques avaient été dégagées pendant la phase d'examen sur dossier a été étudié plus en détail. Pour ces cas, des entretiens ont été organisés avec un éventail de personnes associées au processus de réforme – hauts responsables, responsables de la mise en œuvre, fonctionnaires, conseil du personnel et évaluateurs – en vue de vérifier par recoupement les informations et de mieux comprendre le contexte et les résultats. Les renseignements tirés de ces entretiens, ainsi que les bonnes pratiques du secteur privé et des milieux universitaires, ont permis de dégager les principaux catalyseurs de la gestion du

changement : un ensemble d'éléments, d'enjeux ou de processus considérés comme essentiels pour réussir la gestion du changement dans le cadre d'un processus de réforme.

31. Un sous-ensemble supplémentaire de six cas de réforme a été défini pour examiner l'utilisation spécifique des approches culturelles et comportementales dans la conception et la mise en œuvre de leurs stratégies de gestion du changement. Des entretiens ont été menés avec des interlocuteurs clés dans chacune des entités concernées par ces réformes, sur la base d'une série de questions préparées afin de mieux comprendre pourquoi et comment ils avaient abordé les questions culturelles et comportementales de l'entité dans leurs réformes.

32. Pour apprécier la qualité de la gestion du changement dans les entités des Nations Unies, deux cadres analytiques ont été élaborés : l'un, appelé « présence des éléments essentiels », visait à examiner la totalité de chaque processus de réforme et à déterminer combien d'éléments clés de la gestion du changement avaient été traités. Ce cadre a permis d'attribuer des scores sur une échelle binaire. Par exemple : la réforme comprenait-elle ou non une stratégie de communication ? Le second instrument, destiné à examiner l'envergure ou la qualité de la gestion du changement dans chaque réforme, est fondé sur le cadre des catalyseurs clés (décrit en détail au chapitre IV). Il a permis d'attribuer un score à chaque réforme par rapport à chaque catalyseur sur une échelle de 0 à 4. Par exemple : la stratégie de communication et la manière dont elle a été mise en œuvre dans la réforme étaient-elles suffisamment complètes ? L'information quantitative tirée de ces scores a été mise en correspondance avec les caractéristiques de l'entité et de la réforme concernées afin d'obtenir des données probantes pour étayer les recommandations formulées dans la présente étude.

33. En vue de cibler les recommandations, toutes les entités ayant approuvé le statut du CCI ont été regroupées par taille. La taille d'une entité étant à la fois fonction de son effectif et de ses finances, ces éléments ont été pondérés de manière égale. Les chiffres relatifs aux effectifs pour 2017 sont extraits d'un récent rapport du CCI (JIU/REP/2018/4), et les chiffres relatifs au montant total des produits des entités pour 2017 sont tirés des données recueillies par le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) (A/73/460). On trouvera à l'annexe II du présent rapport la classification des entités par taille.

34. D'autres méthodes de ventilation des données ont été testées par les inspectrices. Les entités ont été regroupées comme suit : a) selon leur mandat principal (normatif, développement, humanitaire), en se fondant sur le profil de leurs dépenses ; b) selon la proportion de personnel au siège et la proportion de personnel sur le terrain ; et c) les fonds et programmes par rapport aux institutions spécialisées. Aucune de ces catégories n'a fourni d'éléments probants permettant de dégager des tendances dans les données, de sorte qu'elles n'ont pas été utilisées dans l'analyse.

35. Le premier document complémentaire au présent rapport contient des renseignements détaillés sur l'approche et les méthodes employées, notamment le document initial, le document de définition et d'orientation et d'autres notes techniques. Le second document complémentaire contient les résumés des 47 cas. Ces deux documents peuvent être consultés sur le site Web du CCI et ne sont disponibles qu'en anglais.

E. Champ et limites de l'étude

36. Compte tenu de la gamme d'initiatives de gestion du changement recensées dans le système des Nations Unies, les inspectrices ont concentré leur attention sur les réformes et les initiatives de gestion qui avaient recouru à des méthodes de gestion du changement pour leur mise en œuvre et qui avaient été pilotées par l'équipe dirigeante de l'entité. Cela excluait donc les initiatives entreprises sur une plus petite échelle au sein des entités, comme les réformes des départements associant des processus de changement. Ces initiatives peuvent être informatives, mais les inspectrices n'ont pas eu la capacité de les examiner.

37. La présente étude porte sur la période allant de 2010 à 2018, afin principalement de tirer des enseignements des efforts récents et d'examiner les nouvelles réformes lancées.

Les inspectrices ont notamment examiné le Programme 2030 et les réformes plus récentes de la gestion, du système de développement et des mécanismes de paix et de sécurité qui auront de fortes répercussions sur le fonctionnement du système des Nations Unies, ainsi que les processus de changement que cela implique.

38. Les inspectrices ont dû tenir compte de trois contraintes principales. Premièrement, bien que la présente étude soit consacrée à la gestion du changement, les inspectrices ont cherché à établir un lien entre les bonnes et les moins bonnes pratiques de gestion du changement, d'une part, et la réussite ou l'échec des réformes ayant appliqué ces pratiques, d'autre part. Toutefois, il n'a pas été possible d'établir ce lien dans chaque cas en raison du manque de données comparables sur les performances et les résultats des réformes. Des évaluations ont été recensées dans un certain nombre de cas, mais avec des portées et des méthodes très différentes, et très peu se sont intéressées aux aspects de la gestion du changement dans la réforme (voir le chapitre IV). Par conséquent, l'assertion selon laquelle la gestion du changement conditionne la réussite ou l'échec des réformes est fondée sur des évaluations externes et sur des publications (dont les références sont données dans le présent chapitre et au chapitre suivant).

39. Deuxièmement, l'unité d'analyse visée par la présente étude était les réformes individuelles des entités en tant que cadre dans lequel la gestion du changement a été utilisée. Toutefois, la portée et l'ampleur de ces réformes ont considérablement varié et ne donnent pas toujours une image plus complète du changement organisationnel. Pour y remédier, des renseignements complémentaires ont été examinés et suivis en organisant des entretiens dans certains cas, afin d'évaluer les tendances organisationnelles au-delà des réformes individuelles.

40. Troisièmement, il existe très peu de données relatives à la budgétisation, aux dépenses et aux résultats réels de la gestion du changement. Il a donc été difficile d'évaluer les incidences de la gestion du changement en termes de ressources.

F. Structure du rapport

41. Le présent rapport est divisé en cinq chapitres. Après le présent chapitre, le chapitre II décrit les types de réforme organisationnelle et le rôle joué par la gestion du changement dans ces réformes. Le chapitre III est consacré à la qualité de la mise en œuvre de la gestion du changement et traite de l'étendue et de l'envergure des pratiques de gestion du changement dans les réformes organisationnelles du système des Nations Unies au cours de la période considérée. Le chapitre IV porte sur les éléments essentiels ou catalyseurs de la gestion du changement, en s'appuyant sur des données probantes ; enfin, le chapitre V traite de la gestion du changement dans le contexte plus large du changement organisationnel et du système des Nations Unies dans son ensemble. Chaque chapitre commence par un résumé des principales conclusions et recommandations qu'il contient, à l'exception du chapitre V qui comporte des résumés au début de chaque sous-section.

Notes de bas de page du chapitre I

- ¹ Prosci, « What is Change Management », consultable à l'adresse suivante : prosci.com/resources/articles/what-is-change-management.
- ² DeAnne Aguirre et Micah Alpern, « 10 principles of leading change management », *Strategy+Business*, n° 75 (juin 2014).
- ³ Daniel Kahneman, « Thinking, Fast and Slow » (New York, Farrar, Straus et Giroux, 2011).
- ⁴ La plus grande étude sur la gestion du changement identifiée par l'Équipe d'évaluation a été réalisée par McKinsey & Company en 2008, avec un sondage mondial mené auprès de 3 199 cadres supérieurs qui a montré que, selon les deux tiers d'entre eux, leur entreprise n'avait pas réussi à mettre en œuvre les changements organisationnels. Cette constatation, bien que fondée sur la réflexion personnelle des cadres supérieurs de ces organisations, est conforme aux analyses antérieures selon lesquelles la majorité des efforts de gestion du changement organisationnel ont échoué : l'enquête menée en 2013 par le Katzenbach Center auprès de plus de 2 200 cadres supérieurs, responsables et employés du monde entier a révélé que seulement 54 % des initiatives de

changement avaient été adoptées et pérennisées ; selon une enquête réalisée en 2010 par McKinsey & Company, 70 % de tous les changements amorcés dans les organisations ont échoué (McKinsey & Company, « McKinsey Global Survey results: what successful transformations share », dans *Organization Practice*) ; une étude menée en 2008 par la société IBM a révélé qu'environ 60 % des efforts de changement échouent (IBM, « Making change work » (étude consultée le 7 juin 2013) ; et John Kotter, « Leading change: Why transformation efforts fail », *Harvard Business Review* (mars-avril 1995).

- ⁵ Voir la matrice des coûts et des risques associés à la faiblesse des processus de gestion du changement : Tim Creasey, « The costs and risks of poorly managed change », consultable à l'adresse suivante : blog.prosci.com/the-costs-risks-of-poorly-managed-change.
- ⁶ IBM, rapport d'étude « Making change work » (2008).
- ⁷ Ne serait-ce qu'au Secrétariat de l'ONU, tout processus de changement exige des efforts concertés pour aligner les intérêts souvent divergents de près de 200 parties prenantes (États Membres) et d'une vaste bureaucratie multinationale répartie entre quatre sièges mondiaux, cinq commissions économiques régionales et environ 30 missions politiques et de maintien de la paix sur le terrain.
- ⁸ Le Laboratoire des Nations Unies pour le changement et le savoir organisationnels est un projet du Centre de connaissances sur les questions d'encadrement et de gestion, de l'École des cadres du système des Nations Unies ; pour plus de renseignements, voir le chapitre V du présent rapport.
- ⁹ Francesco Mancini, « Managing change at the United Nations: lessons from recent initiatives » (New York, International Peace Institute, octobre 2015) ; École des cadres du système des Nations Unies, « Delivering successful change with Enterprise Resource Planning (ERP) systems », étude de cas n° 1/2017 ; École des cadres du système des Nations Unies, « Global shared services and transformation of the UN system », étude de cas n° 3/2017 ; et Programme des Nations Unies pour le développement, « Behavioural insights at the United Nations: achieving Agenda 2030 ».
- ¹⁰ Bureau de la déontologie, « Qu'est-ce que le Bureau de la déontologie ? » consultable à l'adresse suivante : <https://www.un.org/fr/ethics/> ; et Alayne Frankson Wallace, « Creating and sustaining ethical organizational culture » (12 août 2014), consultable à l'adresse suivante : www.undp.org/content/undp/en/home/blog/2014/8/12/creating-and-sustaining-ethical-organizational-culture-.html.

II. Types de réforme organisationnelle et rôle de la gestion du changement

42. Le présent chapitre décrit les types de réformes organisationnelles qui ont intégré la gestion du changement au cours de la dernière décennie, sur la base d'un échantillon de 47 réformes menées par 26 entités des Nations Unies. Il contient une description des facteurs qui ont conduit à l'élaboration de ces réformes, des caractéristiques de ces réformes et du rôle joué par la gestion du changement dans chacun de ces types de réformes.

43. La seconde partie du présent chapitre porte sur la façon dont les entités des Nations Unies ont conceptualisé le rôle de la gestion du changement dans le contexte de leurs réformes spécifiques. L'Équipe y passe d'abord en revue les objectifs affichés des réformes, puis décrit et classe par catégorie la façon dont les entités entendaient appliquer la gestion du changement dans chaque réforme organisationnelle, en se fondant sur une analyse des stratégies de réforme et des documents de planification de la gestion du changement. L'objectif est de dégager des tendances et des caractéristiques concernant la manière dont la gestion du changement a été conçue et mise au point par les entités des Nations Unies.

44. Le présent chapitre présente le contexte dans lequel s'inscrit l'examen détaillé, d'une part, de la pratique et de la qualité de la gestion du changement réellement constatées dans toutes les réformes (chap. III), et, d'autre part, des catalyseurs clefs de la réussite de la gestion du changement (chap. IV).

Résumé

45. Si les réformes organisationnelles du système des Nations Unies ont généralement des objectifs et des domaines d'intervention multiples, quatre grands types de réformes ont été recensés dans les 47 cas et les 26 entités des Nations Unies examinés dans la présente étude. Les réformes portaient principalement sur les domaines suivants :

- **Amélioration des processus opérationnels**, notamment des processus de gestion intégrés ;
- **Restructuration organisationnelle**, allant de la réorganisation du siège à des réformes majeures liées à la décentralisation ;
- **Réformes des systèmes de gestion**, notamment introduction des concepts de gestion axée sur les résultats ou de gestion du risque institutionnel ;
- **Transformations culturelles des entités**, axées sur le renforcement des valeurs organisationnelles, de la confiance, de la collaboration, de la transparence et de la responsabilité chez le personnel.

46. Il convient de souligner que ces catégories ne s'excluent pas toujours mutuellement, certaines réformes pouvant porter sur plusieurs domaines décrits ci-avant.

47. Le rôle joué par la gestion du changement pour favoriser la réussite de chacun de ces types de réforme varie. L'examen des stratégies de réforme et des plans de gestion du changement a révélé un certain nombre de tendances. Dans près de 20 % des cas, aucun objectif ou stratégie de gestion du changement n'était décelable, même s'il était entendu que la gestion du changement faisait partie du processus. Cela donne à penser qu'un certain nombre d'entités des Nations Unies ne comprennent pas bien ce qu'est la gestion du changement ni comment elle peut être mise en œuvre.

48. Dans près de 10 % des cas, la gestion du changement a été définie au sens étroit, c'est-à-dire en se concentrant sur la prévention, la gestion ou l'atténuation de la résistance au changement. Dans ces cas, l'objectif de la gestion du changement était de maintenir le statu quo concernant le moral du personnel, généralement dans les situations de réduction des effectifs ou de réinstallation du personnel dans le cadre d'une réforme de

restructuration. Les inspectrices considèrent que ce recours limité à la gestion du changement, généralement axé uniquement sur les activités de communication, est insuffisant.

49. La majorité des réformes ont inclus la gestion du changement comme moyen de renforcer la probabilité que de nouveaux systèmes et de nouvelles pratiques soient acceptés et appliqués. Il pouvait s'agir de processus opérationnels ou de systèmes de gestion. Dans ces cas, la gestion du changement a été conçue pour compléter la réforme : obtenir l'adhésion du personnel lorsqu'un nouveau système ou une nouvelle pratique est proposé et l'associer continuellement à sa conception et à sa mise en œuvre pour s'assurer que le système ou la pratique sera appliqué. L'avantage mutuel d'adopter la gestion du changement pendant l'introduction de nouveaux systèmes et de nouvelles pratiques a été clairement démontré dans un certain nombre de cas, la motivation accrue du personnel ayant une incidence positive sur les objectifs systémiques de réduction des coûts et d'amélioration de l'efficacité.

50. Enfin, une partie des réformes visait à changer la culture de l'entité concernée. Dans ces cas, la gestion du changement était à la fois un moyen et une fin pour la réforme. Dans ces réformes, la gestion du changement portait intégralement sur la dimension humaine de ce changement : le personnel et sa façon de travailler, d'interagir et de se comporter étaient au cœur de la réforme.

A. Réformes organisationnelles et caractéristiques

51. Les réformes organisationnelles menées dans les entités des Nations Unies qui ont cherché à intégrer des principes, des stratégies et des méthodes de gestion du changement depuis 2010 sont nombreuses et de nature diverse.

52. Des renseignements sur 47 réformes organisationnelles menées par 26 entités des Nations Unies ont été présentés aux inspectrices pour examen. La durée moyenne d'une réforme était d'un peu plus de quatre ans entre son lancement et sa fin, ce qui signifie que les réformes organisationnelles sous une forme ou une autre ont été presque une constante dans ces entités au cours de la dernière décennie.

53. Ces réformes ne se prêtent généralement pas à une simple classification. La majorité d'entre elles avaient des objectifs, des dimensions et des caractéristiques multiples, souvent liés entre eux et se chevauchant pour ce qui est de l'accent mis sur les aspects de la gestion et des opérations. Cette complexité a eu des répercussions sur la façon dont la gestion du changement a été appliquée, c'est-à-dire sur l'attention portée aux personnes dans le cadre de la réforme et sur la mise en œuvre effective, par les personnes concernées, des changements visés. Cette question est abordée dans la prochaine section du présent chapitre.

54. Tout en reconnaissant le caractère protéiforme de bon nombre de ces réformes, la présente étude cherche à recenser, catégoriser et expliquer leurs caractéristiques essentielles, y compris leurs principaux objectifs et leurs moteurs. L'objectif est de déterminer si la gestion du changement, en tant qu'ensemble de principes, de stratégies et de pratiques, a été appliquée différemment selon chaque type de réforme, et si les différences dans la gestion du changement peuvent s'expliquer par d'autres facteurs, par exemple par le mandat organisationnel, la taille de l'entité ou la structure de gouvernance.

55. Quatre grands types de réforme organisationnelle¹¹ ont été mis en évidence : l'amélioration des processus opérationnels, la restructuration, la réforme des systèmes de gestion et la transformation culturelle. Le rôle joué par la gestion du changement dans ces réformes a été dégagé des éléments probants provenant de tous les cas présentés : les caractéristiques essentielles ayant permis de soutenir les objectifs plus larges de la réforme ont été recensées, de même que celles qui sont plutôt allées à l'encontre desdits objectifs.

56. L'analyse de ces réformes organisationnelles a montré qu'elles ne s'excluent pas mutuellement et qu'un certain nombre de réformes ont traité simultanément plusieurs de ces domaines¹².

Amélioration des processus opérationnels

57. L'un des principaux moteurs des réformes organisationnelles du système des Nations Unies au cours de la dernière décennie a été la prise de conscience du caractère démodé et fragmenté des systèmes, qui n'utilisent pas les technologies les plus récentes. Sur les 47 cas de réforme présentés, 40 % montrent que les nouvelles technologies disponibles, associées à la nécessité de regrouper des systèmes disparates et déconnectés pour intégrer les données et les processus opérationnels dans un système d'information unifié, ont constitué l'une des principales raisons et priorités de la réforme.

58. Des progiciels de gestion intégrés ont été mis en place pour renforcer l'efficacité des opérations, améliorer la circulation de l'information entre les processus opérationnels essentiels et accélérer les transactions d'importance stratégique. Ces progiciels couvrent généralement un éventail de domaines, tels que l'informatique de gestion, les achats, les finances et le contrôle, la gestion des ressources humaines, la gouvernance institutionnelle et l'administration des projets. Dans l'échantillon étudié, les réformes liées à des progiciels de gestion intégrés sont celles qui ont été menées au Secrétariat de l'ONU (avec le projet Umoja), à l'Organisation internationale du Travail (OIT), à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), à la FAO, à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), à l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), au Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) et à l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI).

59. L'appropriation et l'adoption sont essentielles pour gérer le changement quand les réformes portent sur des progiciels de gestion intégrés. Si une attention insuffisante est accordée à la gestion du changement dans la phase de lancement et de mise en œuvre d'un progiciel de gestion intégré, le personnel considère qu'il s'agit seulement d'introduire un nouveau système informatique, c'est-à-dire que tout continue comme avant sans qu'il soit nécessaire d'apporter des modifications importantes à leur façon de travailler. Ce point de vue reflète la lassitude causée par les multiples réformes, les nouveaux systèmes et les nouvelles pratiques peu clairs sur la question de savoir s'ils faciliteront la vie des personnes concernées, et, le cas échéant, comment ils le feront et s'ils généreront des avantages proportionnels en termes de réalisations et de produits. Cette lassitude est le fruit des tentatives antérieures de déploiement de progiciels de gestion intégrés qui, dans certains cas¹³, n'ont pas fourni de solutions complètes ou adaptées pour renforcer les processus opérationnels.

60. Lorsque la gestion du changement a été abordée de manière adéquate, l'introduction du progiciel de gestion intégré s'est faite dans un cadre plus large et en tant que nouvelle façon de travailler. Dans ce contexte, le progiciel de gestion intégré est un vecteur de changement, et non le changement lui-même.

Restructuration

61. Une deuxième série de réformes, représentant environ 30 % de l'échantillon total, a porté, à des degrés divers, sur la restructuration organisationnelle interne. Cette catégorie regroupe les processus de changement globaux, y compris ceux du siège, des bureaux régionaux et des bureaux de pays, et ceux portant sur des fonctions ou des lieux particuliers. La caractéristique commune de ces réformes était la dimension humaine – réinstallation du personnel, réduction des effectifs au siège et augmentation dans les bureaux régionaux et/ou de pays – en réponse aux pressions externes et internes visant à réduire les dépenses et à mettre davantage l'accent sur le point de prestation de services.

62. Pour les entités dont le mandat est consacré aux interventions humanitaires, le moteur principal des réformes mises en œuvre a été la fréquence et la gravité accrues des crises humanitaires et des catastrophes naturelles dans les zones de conflit et hors conflit. Des entités telles que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Programme alimentaire mondial (PAM) et le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) ont toutes procédé à d'importantes transformations structurelles au cours de la dernière décennie en raison notamment de la nécessité de mieux répondre aux besoins changeants des pays et populations bénéficiaires.

63. Pour les entités dont le mandat est consacré au développement, telles que le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le FNUAP, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), des réformes ont été engagées pour s'adapter à l'évolution de la localisation des besoins de développement, qui découle elle-même de la modification de la nature et de l'emplacement des problèmes environnementaux, de la pauvreté et des conflits. Ces réformes reflètent également l'évolution des besoins et des demandes des pays, qui ne concernent plus, dans certains cas, l'intervention directe mais des conseils en matière de politiques à adopter, le renforcement des capacités, etc.

64. En réponse, les entités des Nations Unies se sont penchées non seulement sur leurs mandats, mais aussi sur leurs capacités aux niveaux régional et national. Une attention accrue a été accordée au transfert des responsabilités, à la décentralisation des opérations vers le point de prestation de services et à l'adaptation des systèmes aux besoins des personnes concernées.

65. Le rôle de la gestion du changement dans les réformes axées sur la restructuration peut varier. Quand l'objectif de la réforme a été défini de manière étroite, par exemple dans le cadre d'opérations de réduction des effectifs dans certaines unités géographiques, la gestion du changement vise à prévenir les retombées négatives sur le moral du personnel dans son ensemble, tout en cherchant à atteindre rapidement l'objectif fixé afin de limiter les perturbations. Quand l'objectif de la réforme est plus large et implique une décentralisation et une réorganisation structurelle dans plusieurs unités opérationnelles ainsi qu'une redéfinition des postes et le recrutement de personnel, la gestion du changement a un rôle plus important et plus étendu à jouer si l'on veut atteindre ces objectifs. Cela suppose de mieux expliquer aux fonctionnaires le pourquoi du changement et les objectifs visés, de dialoguer avec eux tout au long du processus et de bien aborder les réformes.

Réformes des systèmes de gestion

66. Une troisième grande série de réformes s'est intéressée particulièrement aux différents aspects de la gestion, en particulier à l'introduction d'outils et de méthodes de gestion axée sur les résultats et de la gestion du risque institutionnel. Près de 40 % des réformes ont porté sur l'un ou l'autre de ces types de réforme du système de gestion ou sur les deux.

67. L'importance accrue accordée aux résultats des activités et des systèmes, notamment à la définition et à la mesure de ces résultats, découle d'une exigence, formulée à la fois par les pays de programme et par les pays donateurs, selon laquelle le système des Nations Unies doit démontrer qu'il crée de la valeur ajoutée et qu'il contribue à la satisfaction des besoins et à la concrétisation des objectifs prioritaires des pays de programme, ainsi qu'à la réalisation des principaux objectifs mondiaux (JIU/REP/2017/6). Les réformes ayant intégré une démarche systémique en matière de gestion des risques sont généralement plus récentes et motivées, entre autres, par le même besoin de se concentrer sur l'obtention de résultats, ainsi que par la pression due à la diminution des ressources et à l'évolution des attentes des États Membres quant aux niveaux d'efficacité et d'efficacités de la gestion de ces entités. Au cours de la dernière décennie, les entités qui ont mené des réformes comportant un volet Gestion axée sur les résultats ou un volet Gestion du risque institutionnel, ou les deux, sont les suivantes : OMPI, Organisation mondiale de la Santé (OMS), ONUDI, UNESCO, Union internationale des télécommunications (UIT), Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), FAO, HCR, FNUAP, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED).

68. La gestion du changement dans une réforme relative à la gestion axée sur les résultats concerne à la fois le changement d'état d'esprit, la définition des réalisations visées et les moyens pour y parvenir plutôt que les seuls produits (une culture du résultat), et le lien entre la performance de l'entité, d'une part, et la gestion et la mesure de la performance individuelle, d'autre part. La participation du personnel à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des réformes relatives à la gestion axée sur les résultats a donc des incidences considérables.

69. De même, l'introduction de la gestion du risque institutionnel met l'accent sur le changement de culture autour d'une meilleure compréhension de la gestion responsable et efficace des finances et des risques. Au-delà de la mise en place de systèmes et de pratiques et du renforcement des contrôles internes, la gestion du changement vise à rallier le personnel autour d'une compréhension commune du risque et à intégrer les pratiques de gestion du risque à tous les niveaux d'une entité.

Transformation de la culture des entités

70. La quatrième catégorie recensée dans l'échantillon est celle des réformes qui portaient expressément sur la modification de la culture d'une entité. Il pouvait s'agir de mesures visant à éliminer les cloisonnements entre les groupes et les départements et à définir une identité commune forte, ou d'initiatives destinées à inciter le personnel à se réappropriier les valeurs de l'entité et à y adhérer, et à améliorer la confiance, pour renforcer ainsi la collaboration, la transparence et la responsabilisation.

71. Sur les 47 réformes de l'échantillon, 28 % étaient axées sur la transformation culturelle, que ce soit comme objectif principal ou comme l'un des objectifs de la réforme. Elles ont été menées dans les entités suivantes : OIT, OCHA, PNUE, ONU-Habitat, AIEA, OMS, OMPI et Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA).

72. Le moteur de ces réformes a été la prise de conscience que la culture et les pratiques de travail devaient être modifiées. Ces réformes étaient dans le même esprit que la réforme de la gestion entreprise par le Secrétaire général de l'ONU en 2017, mais souvent antérieures à celle-ci et déclenchées par de précédents efforts de réforme comme l'initiative « Unis dans l'action » de même que par des conditions spécifiques liées aux différentes entités.

73. La gestion du changement est au cœur des réformes qui portent sur la culture des entités, car les deux concernent le rôle joué par les personnes dans un processus de réforme. La transformation culturelle implique d'identifier et de comprendre les traits culturels et comportementaux d'une entité et ce qui les a motivés, et d'élaborer un projet d'avenir pour le type d'entité qu'ils veulent créer et être. Les mesures à prendre pour cela supposent nécessairement un leadership clair et ouvert et beaucoup de dialogue avec le personnel dans l'ensemble de l'entité tout au long du processus.

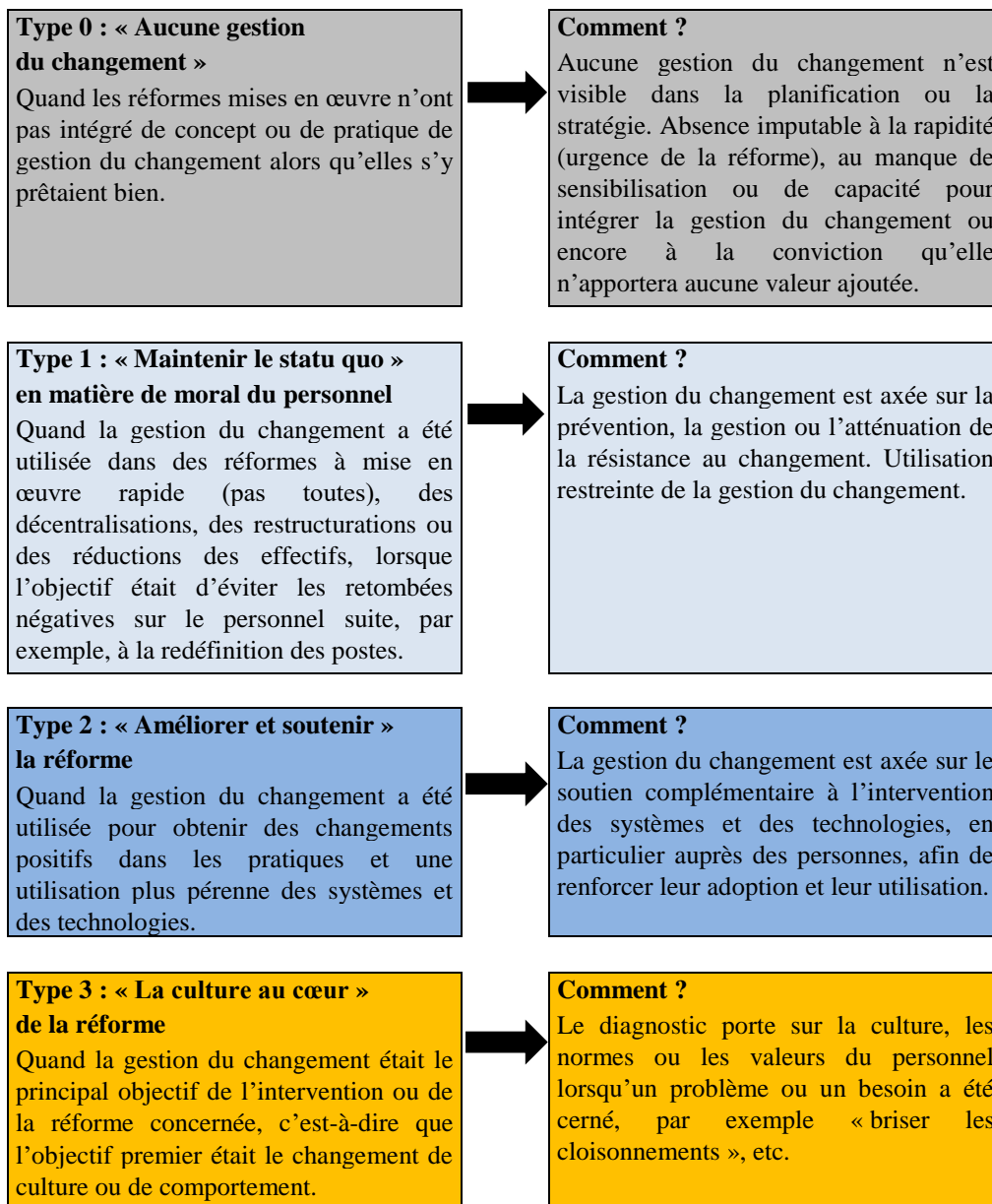
B. Rôle de la gestion du changement dans les réformes organisationnelles du système des Nations Unies

74. La présente section décrit le rôle réellement joué par la gestion du changement dans les réformes organisationnelles étudiées. Les facteurs ayant une influence sur ce rôle sont : la compréhension de ce qu'est la gestion du changement et de ce qu'elle peut apporter ; les priorités et les caractéristiques de l'entité ; le calendrier et les attentes concernant ce que la réforme produira. Il diffère, dans certains cas, du rôle idéal de la gestion du changement dans les autres types de réformes décrits précédemment.

75. Afin d'évaluer l'intention réelle de la gestion du changement dans le cadre d'une réforme particulière, les documents de stratégie et de planification, ainsi que les plans de gestion du changement, ont été examinés et des entretiens ont été menés pour un échantillon de cas. Quatre types d'intention ont été recensés (fig. 1), allant de l'absence avérée de gestion du changement (type 0) aux cas dans lesquels la gestion du changement de la culture organisationnelle était au cœur de la réforme (type 3).

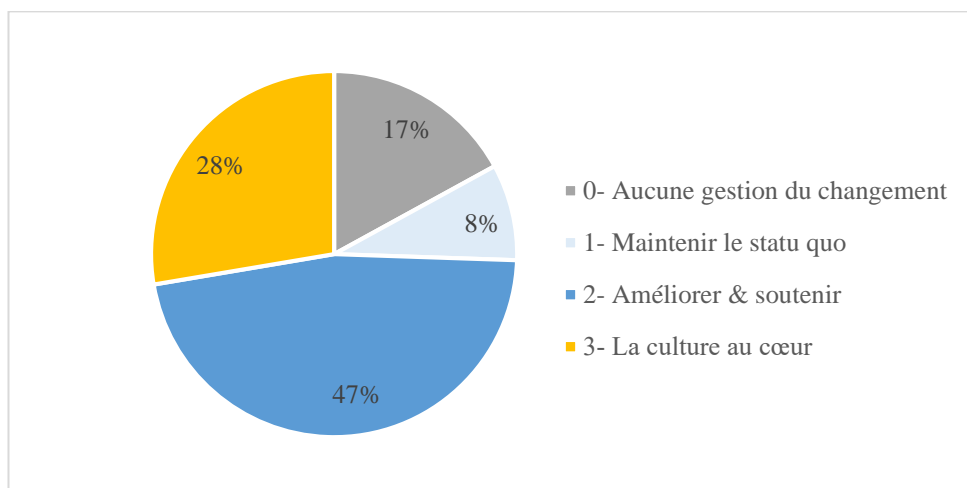
76. Cette typologie n'indique pas dans quelle mesure la gestion du changement a été bien conçue ou mise en œuvre (cette question sera traitée au chapitre III). Elle met plutôt l'accent sur l'intention : en d'autres termes, sur la façon dont la gestion du changement était censée être utilisée dans le contexte de la réforme. Cette typologie est fondée sur les données probantes dégagées de l'échantillon de cas.

Figure 1
Objectifs de la gestion du changement dans le cadre des réformes organisationnelles



77. Comme le montre la figure 2, 17 % des cas de réforme organisationnelle présentés relèvent du type 0, c’est-à-dire que rien n’indique qu’un plan a été conçu ou mis en œuvre en appliquant des méthodes ou des pratiques de gestion du changement. Il s’agit notamment des réformes axées sur l’amélioration des processus opérationnels et sur la restructuration, ainsi que des réformes des systèmes de gestion. Une analyse plus poussée montre que la plupart de ces réformes ont été menées par des entités qui n’avaient aucune expérience de la gestion du changement ou qui ne la concevait pas selon la définition donnée au chapitre I. Dans près de la moitié de ces cas, les réformes ont été lancées avant ou au début de la dernière décennie et les entités ont ensuite progressé dans leur compréhension de la gestion du changement, comme il ressort des réformes menées ultérieurement par ces mêmes entités. Pour l’autre moitié, les inspectrices ont constaté qu’il fallait faire davantage afin de sensibiliser les entités à la gestion du changement, à ses avantages potentiels et à la façon de la mettre en œuvre.

Figure 2
Proportion des réformes par type



Source : Analyse du CCI fondée sur les résumés des cas.

78. Les réformes de type 1 ont été appelées « Maintenir le statu quo », car elles concernent des initiatives dans lesquelles la gestion du changement a été définie et structurée de manière limitée, c'est-à-dire généralement pour maintenir en l'état l'attitude et la motivation du personnel quand des réformes ont des conséquences sur eux ou sur leurs collègues. Huit pour cent des réformes relèvent de cette catégorie, et toutes, sur ces 8 %, concernaient la restructuration (il convient de noter que le nombre total de réformes consacrées à la restructuration est un peu plus élevé et que certaines d'entre elles appartiennent aux types 2 et 3). Les réformes de type 1 sont généralement définies par un ensemble restreint d'objectifs et mettent l'accent sur les changements touchant le personnel, tels que la réduction des effectifs (et donc les licenciements), la réinstallation, la redéfinition de postes, etc. Les plans de gestion du changement élaborés dans le cadre de ces réformes portent généralement sur la communication afin de gérer et d'atténuer les risques, et visent à éviter que les choses ne se détériorent plutôt qu'à les améliorer.

79. Près de 50 % de tous les cas de réforme étudiés sont de type 2, appelé « Améliorer et soutenir ». Dans ces réformes, l'accent a été mis principalement sur la modification des processus par l'introduction de nouveaux systèmes et pratiques tels que la gestion axée sur les résultats ou la gestion du risque institutionnel. Pour mener à bien ces réformes, la gestion du changement a été considérée comme une composante importante de la démarche et du processus. Le rôle de la gestion du changement dans les réformes de type 2 est de s'assurer que le personnel connaît bien la réforme, qu'il y participe et qu'il utilise les systèmes et les outils déployés.

80. La gestion du changement proprement dite, et celles des personnes et de la culture, est au centre de 28 % des réformes étudiées. Dans ces réformes de type 3, la démarche de gestion du changement et ses processus ont porté sur la transformation culturelle de l'entité concernée. La gestion du changement constituait à la fois l'objectif de la réforme et le moyen de la mener à bien. Il s'agissait d'un changement centré sur les personnes, où le personnel et la façon dont il travaillait, interagissait et se comportait étaient au cœur de la conception des réformes. Dans un certain nombre de réformes, l'accent mis sur le changement de culture a été conçu comme une composante d'une initiative plus large visant à traiter les complémentarités entre les changements apportés à la culture de travail du personnel et l'introduction de nouveaux systèmes et processus.

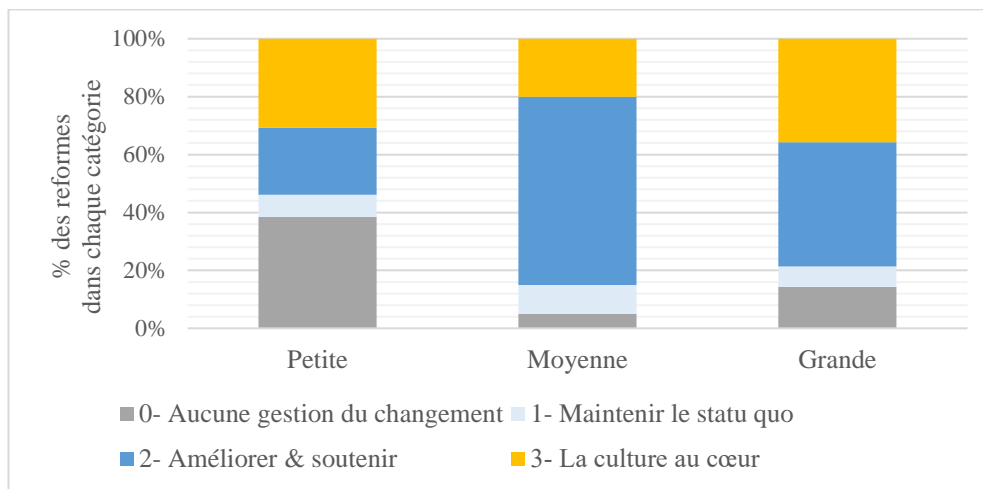
Types par taille : incidence de la taille sur la mise en œuvre des mesures de gestion du changement

81. En classant les types selon la taille de l'entité, d'autres tendances ont émergé (figure 3). La majorité des réformes sans composante de gestion du changement (type 0)

ont été mises en œuvre dans les petites entités. Comme nous le verrons aux chapitres suivants, cela peut être dû aux capacités et aux ressources nécessaires pour concevoir et mener efficacement une réforme.

Figure 3

Typologie des réformes en fonction de la taille de l'entité

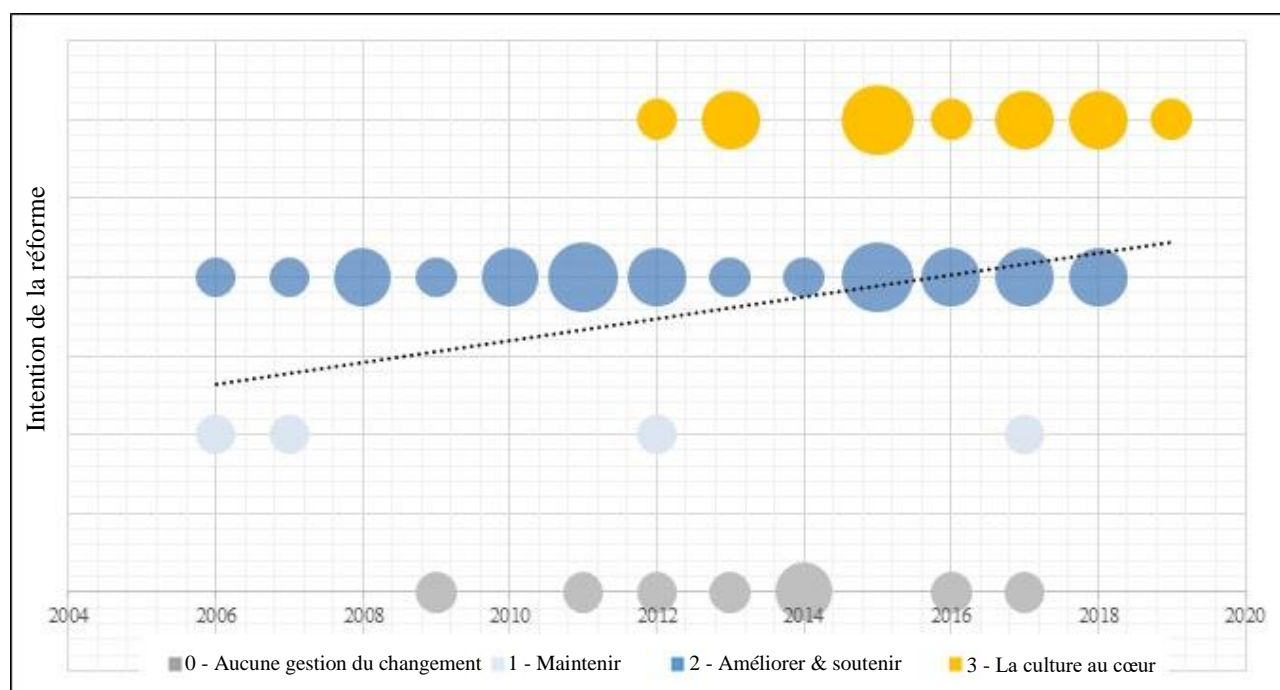


Source : Analyse du CCI fondée sur les résumés des cas.

82. En revanche, les moyennes et grandes entités ont davantage mené des réformes de type 2, motivées par la nécessité d'améliorer l'efficacité et l'efficacé et d'attirer des ressources autres que les ressources de base. Il est intéressant de noter que les réformes de type 3 sont plus répandues dans les grandes et les petites entités. Pour les grandes entités, cela reflète l'intention de s'attaquer aux causes sous-jacentes du changement dans tous les aspects de la vie organisationnelle. Inversement, pour les entités plus petites, le changement de culture portait sur des aspects particuliers, que ce soit par la création d'un laboratoire d'innovation (par exemple, au Centre du commerce international (CCI)), par la promotion de l'égalité des sexes au sein de l'entité (par exemple, à l'Union internationale des télécommunications (UIT) ou par des mesures visant à réformer la culture dans certains organes constituants (par exemple, à l'Organisation météorologique mondiale (OMM)).

83. Une analyse de la typologie selon l'année de lancement des réformes (fig. 4) montre que les réformes de type 2 et 3 ont statistiquement augmenté sur une période de douze ans entre 2006 et 2018. Cette tendance donne à penser que les entités des Nations Unies orientent de plus en plus leurs réformes sur l'aspect humain du changement.

Figure 4
Typologie des réformes par année de lancement



Source : Analyse du CCI fondée sur les résumés des cas.

Notes de bas de page du chapitre II

- ¹¹ En sus, moins de 10 % des réformes ont porté sur d'autres questions, notamment sur la gouvernance, la prise en compte des questions de genre et l'innovation.
- ¹² En conséquence, le pourcentage des réformes appartenant à ces trois catégories est supérieur à 100 %.
- ¹³ Les exemples cités sont notamment le déploiement d'Atlas dans un certain nombre d'entités des Nations Unies, telles que le PNUD et l'UNOPS.

III. Qualité de la mise en œuvre de la gestion du changement dans les réformes

84. La gestion du changement organisationnel est un processus structuré de communication avec le personnel concernant son rôle dans la mise en œuvre d'un changement dans l'environnement de travail. Tous les modèles et principes de gestion du changement définis et développés au cours des sept dernières décennies décrivent une série d'étapes ou de stades à franchir pour que la gestion du changement soit efficace. Il est donc important de comprendre cette base empirique et cette approche pratique de la gestion du changement.

85. Le présent chapitre examine le niveau de compréhension et d'application des principes, stratégies, démarches et méthodes de gestion du changement dans les réformes organisationnelles menées par les entités des Nations Unies depuis 2010. Il décrit les fondements conceptuels de la gestion du changement dans les réformes organisationnelles et leur application dans la pratique.

86. La qualité des stratégies, des plans et de la mise en œuvre de la gestion du changement a été évaluée sur la base des données fournies par 26 entités des Nations Unies. Deux cadres analytiques ont été élaborés en se fondant sur les meilleures pratiques tirées des modèles et principes appliqués dans les entités des Nations Unies et, plus généralement, dans les secteurs public et privé. Le premier cadre a été utilisé pour rechercher la présence des éléments essentiels de la gestion du changement dans chaque réforme organisationnelle. Le second cadre a permis d'apprécier leur niveau de mise en œuvre. Le présent chapitre expose les résultats de l'analyse tirée de ces deux cadres.

87. Le présent chapitre contient également une analyse des diverses pratiques associées aux différentes phases du processus de gestion du changement, selon le type de réforme, la taille de l'entité et les sources budgétaires utilisées pour mener à bien les réformes. L'examen de la gestion du changement sous ces différents angles vise à déterminer quels facteurs sont les plus importants pour apprécier la qualité de la conception et de la mise en œuvre de la gestion du changement, et cet examen sert de fondement aux recommandations formulées dans le présent chapitre.

Résumé

88. Seulement 30 à 40 % des réformes organisationnelles menées dans les entités des Nations Unies étaient dotées d'une stratégie ou d'un plan de gestion du changement reposant sur une démarche ou un modèle établi. De nombreuses entités des Nations Unies semblent avoir encore du chemin à parcourir pour mieux comprendre les fondements de la gestion du changement ainsi que les principes et les méthodes et modèles établis pour gérer efficacement un processus de changement.

89. La mise en œuvre de la gestion du changement dans les réformes organisationnelles du système des Nations Unies a été inégale au cours des dix dernières années. À une extrémité de l'échelle, près de 20 % des réformes examinées ne présentaient aucun des 15 éléments clés de la gestion du changement (voir encadré 1) dans leur conception et leur mise en œuvre. À l'autre extrémité, 40 % des réformes organisationnelles présentaient au moins 10 des 15 éléments clés de la gestion du changement, ce qui reflète une bonne couverture dans tous les domaines clés du processus. L'envergure de la gestion du changement a été assez faible en moyenne. Ces données confirment une fois de plus qu'une grande partie des entités des Nations Unies ne savent pas ce qu'est réellement la gestion du changement, ni comment la mettre en œuvre. Dans ce contexte, des différences ont été notées.

90. Premièrement, la gestion du changement semble avoir été mieux conçue et mise en œuvre dans les réformes axées sur l'amélioration des processus opérationnels. Il semble que cela soit dû à la précision de la planification et de l'exécution des réformes portant sur des processus de gestion intégrés, et à la manière dont le personnel a été impliqué dans la

conception et la mise en œuvre de ces réformes. Cela est conforme aux conclusions de l'étude du CCI sur les progiciels de gestion intégrés (JIU/REP/2012/8), qui a mis en lumière les mêmes facteurs essentiels au succès des réformes.

91. En revanche, la gestion du changement dans les réformes axées sur la restructuration organisationnelle a été, en moyenne, la moins bien conçue et mise en œuvre. Dans de nombreux cas, les entités ont appréhendé et appliqué la gestion du changement de façon très limitée dans ces réformes, en se concentrant sur quelques aspects liés à la communication, principalement pour atténuer les risques liés à la réinstallation ou à la réduction du personnel ou encore à la redéfinition des postes. Toutefois, cela ne concerne pas toutes les réformes axées sur la restructuration, et des exemples sont donnés de cas dans lesquels la gestion du changement a été abordée de manière plus complète dans ces circonstances. Les inspectrices suggèrent aux entités des Nations Unies qui envisagent d'entreprendre des réformes consacrées en tout ou en partie à la restructuration organisationnelle d'examiner les meilleures pratiques et expériences mises en lumière dans le présent rapport.

92. Deuxièmement, la gestion du changement tend, en moyenne, à être mieux appréhendée et appliquée par les grandes entités des Nations Unies. Des petites entités ont toutefois adopté de bonnes pratiques en la matière, ce qui donne à penser que la taille – bien qu'importante – n'est pas toujours un frein pour la gestion du changement.

93. Troisièmement, l'investissement dans la gestion du changement semble être rattaché à la souplesse offerte par le financement de base eu égard au choix des domaines d'investissement prioritaires, les entités des Nations Unies dont le financement de base est plus important que les autres ressources ayant davantage recours à la gestion du changement dans leurs réformes institutionnelles. Toutefois, là encore, cette tendance n'est pas systématique. Certaines entités dont les autres ressources sont plus importantes que les ressources de base ont également fait un bon usage de la gestion du changement, en particulier celles qui ont réussi à concevoir des modèles de financement permettant d'aligner efficacement les ressources de base et les autres ressources avec les domaines de priorité stratégique. Cette dernière constatation n'a pas été entièrement confirmée, car les modèles de financement et leur relation avec la définition des priorités stratégiques n'ont pas fait l'objet d'une étude approfondie dans la présente étude.

A. Application de la théorie de la gestion du changement

94. Comme indiqué au chapitre I, la gestion du changement est ancrée dans la théorie et les pratiques développées par les entités des secteurs privé et public depuis plus de sept décennies. La présente étude tient compte du fait qu'il est important d'examiner comment les réformes organisationnelles du système des Nations Unies ont été conçues et dans quelle mesure elles ont été fondées sur cet ensemble plus large de données probantes.

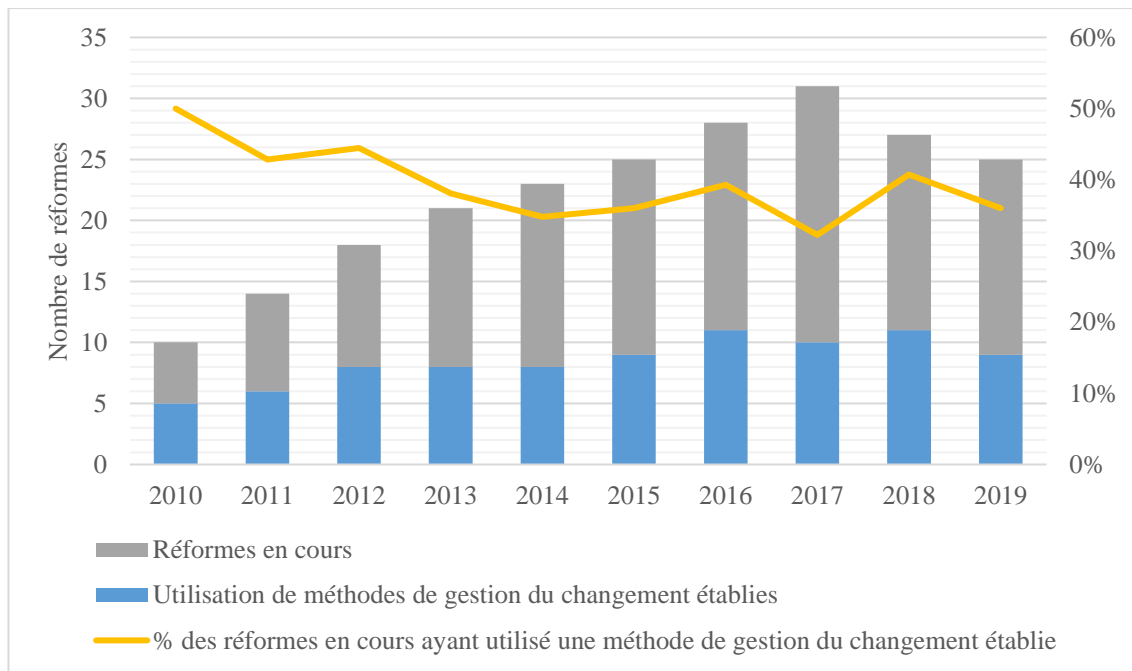
95. La compréhension et l'application de la gestion du changement par les entités des Nations Unies reposent sur divers fondements théoriques du changement et sur ce que « changer » signifie. Les modèles et principes¹⁴ les plus utilisés dans toutes les réformes examinées dans la présente étude sont le modèle de Kurt Lewin appelé « dé cristallisation, changement et recristallisation » (1947), la feuille de route en huit étapes de John Kotter pour conduire le changement (1996), le modèle des 7 S de McKinsey & Company (1980) et le modèle du changement élaboré par le Laboratoire des Nations Unies pour le changement et le savoir organisationnels (2018)¹⁵. Un ensemble plus large de sources et de principes a été utilisé pour des travaux techniques spécifiques, notamment des études de faisabilité, des indices de santé organisationnelle, des enquêtes, etc. Pour ces interventions spécifiques, les modèles et méthodes de consultants appuyant ces travaux techniques ont été utilisés¹⁶.

96. Il ressort de la présente étude que les entités des Nations Unies ont relativement peu utilisé les méthodes et modèles établis pour concevoir la gestion du changement dans les réformes organisationnelles examinées. La figure 5 montre que seulement 30 à 40 % des réformes engagées de 2011 à ce jour se sont appuyées explicitement sur une méthode ou un modèle établi, et cette proportion est restée relativement constante sur toute la période considérée. Cela signifie que, dans la majorité des réformes organisationnelles du système

des Nations Unies examinées, la gestion du changement ne repose pas sur une base théorique ni sur la base empirique qui en découle.

Figure 5

Utilisation des méthodes et modèles de gestion du changement établis dans les réformes organisationnelles du système des Nations Unies selon les années



Source : Analyse du CCI fondée sur les résumés des cas.

97. Dans les cas où des méthodes ou modèles établis n'ont pas été utilisés, il est difficile de déterminer si les éléments de gestion du changement qui figurent effectivement dans les stratégies sont issus de pratiques de gestion standard ou si ces réformes s'appuient sur des caractéristiques particulières de la gestion du changement de manière *ad hoc* et non systématique.

98. Par exemple, des éléments ou caractéristiques sont présents dans toutes les réformes, tels que l'utilisation de méthodes de communication dans leur lancement et mise en œuvre, mais ils n'ont pas nécessairement été intégrés dans une démarche plus large de changement. Cela pose problème, car la règle qui sous-tend de nombreux modèles et méthodes (comme ceux de Kotter et de McKinsey) est que toutes les étapes doivent être suivies, ou tous les éléments appliqués, dans leur intégralité, pour que le processus de gestion du changement soit efficace. Dans d'autres cas, le langage de la gestion du changement a été employé, mais on ne le retrouve pas dans la stratégie élaborée ni l'action menée.

99. De nombreuses entités des Nations Unies semblent avoir encore du chemin à parcourir pour mieux comprendre les fondements de la gestion du changement de même que les principes et les méthodes et modèles établis pour gérer efficacement un processus de changement.

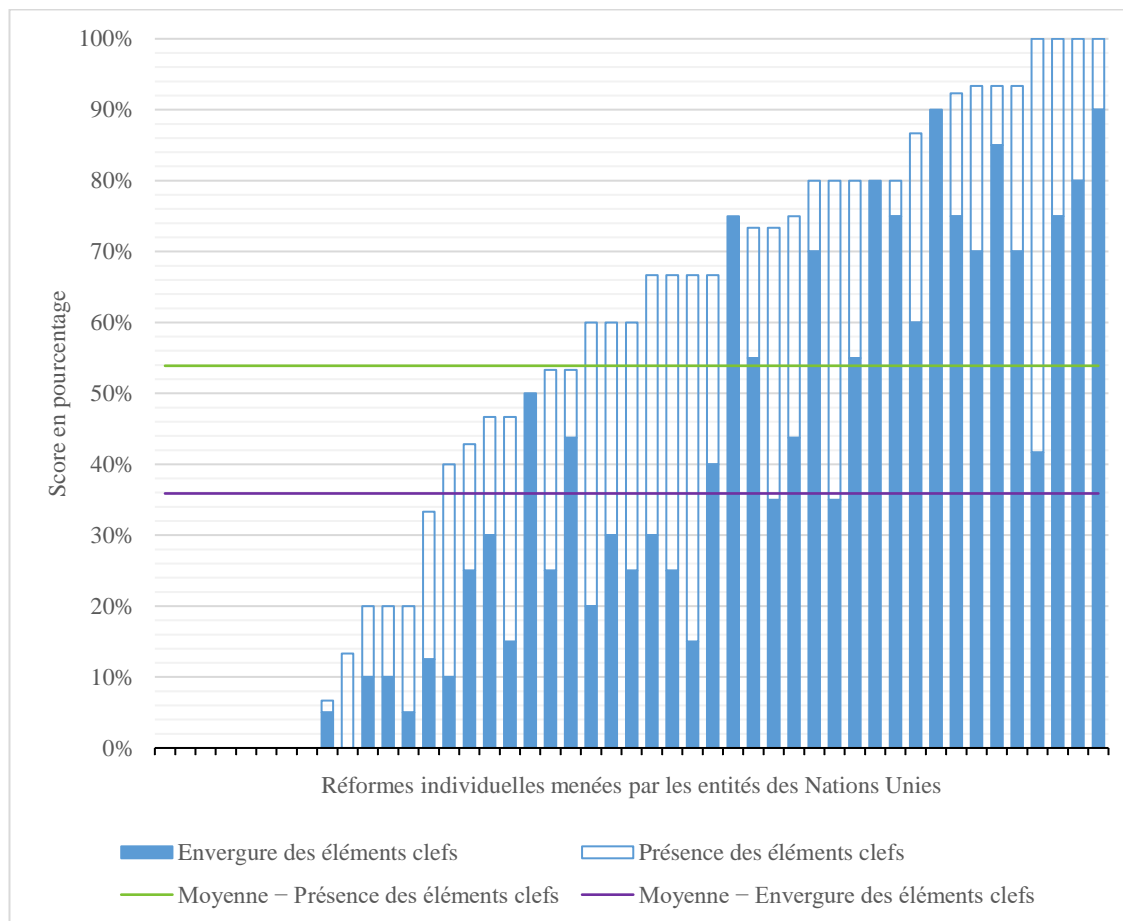
100. Les données probantes recueillies et les entretiens menés montrent que les entités disposaient seulement dans quelques cas d'une expertise ou d'une connaissance interne des différentes méthodes et de la façon de les appliquer et de les mettre à l'essai dans la pratique. Pourtant, les publications étudiées montrent que les résultats peuvent être considérablement améliorés lorsque les bonnes méthodes sont appliquées. Compte tenu de la dimension humaine de la gestion du changement, il est primordial pour sa réussite de bien comprendre la façon d'intéresser, de sélectionner, de former les personnes, de même que leur façon de travailler, leurs motivations intrinsèques et leurs comportements.

B. Qualité de la gestion du changement dans les réformes organisationnelles

101. La présente section examine la portée de la mise en œuvre de la gestion du changement dans les réformes organisationnelles du système des Nations Unies depuis 2010, ainsi que la qualité de cette mise en œuvre. Les données proviennent des 47 cas de réforme qui ont intégré des méthodes et des processus de gestion du changement.

Figure 6

Présence et envergure des éléments clés de la gestion du changement, par réforme



Source : Analyse du CCI.

Encadré 1

Définir et mesurer la présence et l'envergure de la gestion du changement dans les entités des Nations Unies

Deux cadres analytiques ont été élaborés pour évaluer dans quelle mesure les entités des Nations Unies ont bien traité la gestion du changement.

Le **cadre analytique « présence des éléments clés de la gestion du changement »** recense les 15 facteurs critiques ou éléments clés de la planification, de la gestion et de l'évaluation de la gestion du changement (voir l'annexe IV) tirés des modèles établis et des meilleures pratiques des entités des Nations Unies et des secteurs public et privé. Ces éléments clés concernent des aspects de la phase préalable à la planification, de la planification proprement dite, de la mise en œuvre et de l'évaluation du processus de gestion du changement. Les démarches et pratiques de gestion du changement utilisées dans chaque réforme organisationnelle ont été évaluées à l'aune de chacun de ces éléments afin de déterminer s'ils étaient présents ou non, par exemple s'il existait une stratégie de communication. Pour chaque élément présent, un (1) point a été attribué, de sorte qu'un score de présence de 15 sur 15 correspond à 100 % dans la figure 6 ci-dessus.

Le cadre analytique « envergure des éléments clés de la gestion du changement » examine le niveau de mise en œuvre de la gestion du changement. Ce niveau a été apprécié en fonction de la qualité des stratégies et plans à l'aune d'un ensemble détaillé de critères mesurables dans chaque domaine, sur une échelle de 5 points allant de « 0 » (non traité) à « 4 » (intégralement traité), et de la manière dont ces stratégies et plans ont été mis en œuvre dans la pratique. Par exemple : la qualité de la stratégie de communication et de sa mise en œuvre. Quand la stratégie de communication a été élaborée dans tous ses détails et bien mise en œuvre, la note maximale de 4 points a été attribuée. Ces points ont été additionnés pour chaque domaine et convertis en pourcentage.

Pour plus de renseignements sur la méthodologie, voir le premier document complémentaire au présent rapport, consultable en anglais uniquement sur le site Web du CCI.

102. L'application de la gestion du changement dans les réformes organisationnelles du système des Nations Unies a été inégale au cours de la dernière décennie. Comme le montre la figure 6, près de 20 % des réformes organisationnelles ne présentaient aucun des 15 éléments clés de la gestion du changement dans leur conception et leur mise en œuvre. Bien qu'elles aient été décrites comme des réformes organisationnelles avec gestion du changement, aucune gestion du changement n'a été décelée. Un examen des réformes organisationnelles a montré que 25 % d'entre elles comprenaient des pratiques limitées de gestion du changement. En effet, huit, ou moins, des 15 éléments clés de la gestion du changement étaient présents dans ces réformes.

103. En revanche, 40 % des réformes organisationnelles présentaient au moins 10 des 15 éléments clés de la gestion du changement, ce qui reflète une bonne couverture dans tous les domaines clés du processus.

104. Les réformes organisationnelles qui présentent le plus d'éléments clés de la gestion du changement ont également tendance à être celles qui les mettent en œuvre plus efficacement. Cette constatation est illustrée dans les parties remplies des barres du graphique de la figure 6. Cela confirme que certaines entités ont bien étudié et appliqué les principes et pratiques de gestion du changement dans leurs réformes, mais qu'un autre groupe en a choisi des facettes particulières en l'absence d'une stratégie ou d'un plan plus large, ce qui signifie qu'il ne l'a pas pleinement mise en œuvre. En moyenne, cependant, lorsque l'on examine les 47 réformes de l'échantillon, l'envergure de la mise en œuvre de la gestion du changement est assez superficielle.

105. Cette conclusion est corroborée par les données probantes présentées dans la figure 5, qui montrent qu'une proportion relativement faible de stratégies de gestion du changement est fondée sur des méthodes ou des modèles établis. Cela semble indiquer qu'une grande partie des entités des Nations Unies ne savent pas ce qu'est réellement la gestion du changement, ni comment la mettre en œuvre.

106. Les recommandations ci-après devraient améliorer l'efficacité des entités des Nations Unies.

Recommandation 1

Les organes directeurs ou délibérants sont encouragés à veiller à ce que les chefs de secrétariat intègrent des principes et méthodes de gestion du changement dans leurs réformes organisationnelles et rendent compte des résultats obtenus.

Recommandation 2

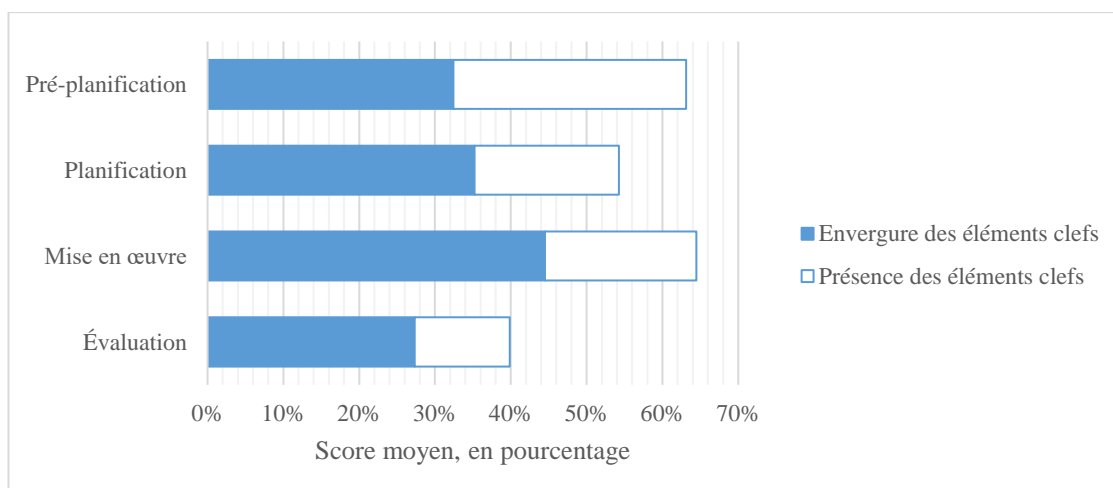
Les chefs de secrétariat devraient intégrer dans leurs réformes organisationnelles en cours et à venir des méthodes structurées et globales de gestion du changement, et en rendre compte à leurs organes directeurs ou délibérants.

Application de la gestion du changement aux différentes étapes du processus

107. Lorsqu'on découpe les réformes par phases, un certain nombre de tendances se dégagent. Bon nombre d'éléments de la gestion du changement sont présents pendant la phase préalable à la planification et celles de la planification et de la mise en œuvre, mais ils sont moins visibles à l'étape de l'évaluation. On peut conclure que des mécanismes d'évaluation sont en place lorsqu'il existe un cadre de résultats ou d'avantages, des mécanismes et des pratiques internes de surveillance et d'apprentissage et que la gestion du changement a effectivement fait l'objet d'évaluations externes. Comme le montre la figure 7, en moyenne, seulement 40 % des éléments clefs de l'évaluation ont été recensés.

Figure 7

Ventilation des scores associés à la présence et à l'envergure de la gestion du changement, par phase du processus de réforme



Source : Analyse du CCI.

108. En ce qui concerne la qualité des stratégies, des plans et de la mise en œuvre de la gestion du changement, le point le plus faible est la phase précédant la planification (pré-planification), comme le montre la partie relativement peu remplie correspondant à l'envergure dans la barre « Pré-planification » de la figure 7. La phase précédant la planification comprend la présentation des arguments en faveur du changement, l'évaluation de l'aptitude au changement et l'établissement d'un état de référence par rapport auquel le changement sera évalué. Comme nous le verrons au chapitre suivant, cette constatation est importante, car définir les paramètres expliquant pourquoi la gestion du changement est jugée nécessaire, cerner les domaines qui doivent être modifiés et connaître l'opinion du personnel dès le départ sont des facteurs décisifs pour la réussite ou l'échec du changement.

109. En revanche, bien que relativement peu d'entités aient prêté attention à l'évaluation de la gestion du changement dans leurs réformes organisationnelles, celles qui avaient mis en place des cadres de résultats, des mécanismes d'évaluation et des bilans les ont relativement bien utilisés. Parmi ces instruments d'évaluation, les mécanismes informels qui permettent d'apprendre pendant le processus de gestion du changement ont été le plus largement utilisés. Pour leur part, les critères mesurables de suivi des réalisations ou l'évaluation formelle de la gestion du changement à la fin d'un processus ont été moins bien utilisés. Si une réforme organisationnelle n'a pas de base de départ pour mesurer le changement et ne procède pas à une évaluation de ce changement, il est difficile de conclure à sa réussite ou à son échec. Il s'agit là d'un point faible pour toutes les réformes organisationnelles du système des Nations Unies. Cette question sera approfondie au chapitre IV.

110. Dans l'ensemble, à toutes les phases, l'écart entre la présence d'un élément clef de la gestion du changement et l'envergure (ou l'absence d'envergure) de sa mise en œuvre confirme que les entités des Nations Unies ont fait preuve d'une compréhension et d'une utilisation limitées de la gestion du changement dans leurs réformes.

C. Tendances de la gestion du changement dans les réformes organisationnelles

111. La présente section examine les pratiques de gestion du changement dans les 47 réformes et les 26 entités des Nations Unies sous trois angles différents. Les pratiques de gestion du changement ont été analysées en fonction de l'objet de la réforme puis de deux caractéristiques organisationnelles : la taille de l'entité et sa structure budgétaire. La présente section a pour objet de déterminer s'il est possible de dégager des tendances précises et d'en tirer des conclusions et des recommandations sur la pratique de la gestion du changement dans les entités des Nations Unies.

Pratiques de gestion du changement dans les différents types de réforme organisationnelle

112. Au chapitre II, toutes les réformes organisationnelles de l'échantillon ont été classées en quatre types, selon qu'elles portaient sur l'amélioration des processus opérationnels, la restructuration, la réforme des systèmes de gestion ou la transformation culturelle de l'entité concernée. Une analyse des scores de présence et d'envergure de la gestion du changement par type de réforme organisationnelle a révélé un certain nombre de tendances.

113. En premier lieu, la gestion du changement est considérée comme la plus complète (en termes de présence et d'envergure) pour les réformes axées sur l'amélioration des processus opérationnels, comparées aux autres types de réforme. Toutes les étapes du processus en attestent, de la conception jusqu'à l'évaluation. Les données qualitatives tendent à indiquer que cela est dû au niveau de détail de la planification et de la mise en œuvre des réformes consacrées aux progiciels de gestion intégrés, ainsi qu'à la manière dont le personnel a été consulté sur la conception et le déploiement de ces réformes.

114. Les meilleurs cas (examinés plus en détail au chapitre IV) ont cherché à compléter de manière intégrée les interventions profondes (c'est-à-dire les nouveaux systèmes, technologies, structures et processus) par des pratiques de gestion du changement. Ainsi, par exemple, les travaux de l'OIT sur les pratiques de gestion allégée, entamés dans le cadre de sa réforme « Examen des processus opérationnels », ont été menés en tandem avec ses travaux sur la santé organisationnelle. Cette stratégie semble avoir eu des effets mutuellement bénéfiques sur les pratiques de gestion et sur la motivation du personnel, ainsi que des effets plus profonds en termes d'amélioration de l'efficacité et de la durabilité. Le projet AIPS de l'AIEA (réforme de son Système d'information à l'échelle de l'Agence pour l'appui aux programmes) et le Programme pour le changement et la rénovation organisationnelle de l'ONUDI en sont des exemples similaires.

115. Ces constatations sont conformes aux conclusions de l'étude du CCI sur les progiciels de gestion intégrés (JIU/REP/2012/8), qui a mis en lumière les mêmes facteurs décisifs pour le succès des réformes. Cela donne à penser que l'importance de ces facteurs a été prise en compte dans les réformes organisationnelles relatives aux progiciels de gestion intégrés menées depuis 2012.

116. En deuxième lieu, les réformes axées sur la restructuration sont, en moyenne, celles qui ont eu le moins d'envergure en termes de pratique de la gestion du changement. Les données indiquent deux tendances à l'intérieur de cette moyenne : la majorité (deux tiers des réformes) a des scores d'envergure très faibles, et une minorité (un tiers des réformes) présente des scores d'envergure moyens ou assez élevés. Cette constatation confirme les données probantes présentées au chapitre II. Dans de nombreux cas, les réformes axées sur la restructuration ont appréhendé et appliqué la gestion du changement de façon très limitée, en se concentrant sur quelques aspects liés à la communication, principalement pour atténuer les risques liés à la réinstallation ou à la réduction du personnel ou encore à la redéfinition des postes. Dans d'autres cas, comme dans les réformes « Creating a Better OCHA » (Bureau de la coordination des affaires humanitaires) et « Fit for Purpose » (Programme alimentaire mondial), une approche plus globale a été adoptée pour les réformes axées sur la restructuration, en dialoguant avec le personnel pour bien expliquer ses tenants et aboutissants et pour emporter leur adhésion pendant le processus. Bien que la

présente étude ne dispose que de peu de données probantes sur les résultats des réformes étudiées pour apprécier le succès ou l'échec de la gestion du changement, les données qui ont pu être recueillies donnent à penser qu'une interprétation réductrice de la gestion du changement, même dans les cas de restructuration, ne constitue pas une stratégie efficace.

117. En troisième lieu, les inspectrices ont été surprises de constater que les réformes axées expressément sur la transformation culturelle d'une entité n'ont pas obtenu dans la présente étude les scores les plus élevés, en moyenne, en termes de présence et d'envergure de la gestion du changement. Il s'agit là d'un autre cas de figure dans lequel les moyennes ne présentent pas tous les faits. Des différences considérables ont été constatées, en particulier en ce qui concerne l'envergure de la mise en œuvre de la gestion du changement dans ces réformes. **Les inspectrices recommandent aux entités des Nations Unies qui s'efforcent de changer, en tout ou en partie, leur culture du travail par leurs réformes de consulter les entités dont les réformes ont obtenu des scores élevés dans l'examen du CCI, comme l'OMS, avec son Programme de transformation de l'Organisation mondiale de la Santé dans la Région africaine, et l'OIT, avec son Examen des processus opérationnels et ses travaux connexes sur la santé organisationnelle.**

Gestion du changement selon la taille de l'entité

118. Pour étudier plus avant la corrélation entre les différences observées et les types d'entités, il a été procédé à une analyse de la relation entre la gestion du changement et la taille des entités des Nations Unies figurant dans la présente étude. Un certain nombre de tendances se dégagent en ce qui concerne la relation entre la taille de l'entité et la présence et l'envergure de la gestion du changement dans leurs réformes.

119. Les petites entités tendent, en moyenne, à présenter moins d'éléments clefs de la gestion du changement que les moyennes et grandes entités. Toutefois, parmi ces petites entités, il existe deux groupes distincts : celles qui ont fait preuve d'une présence et d'une envergure limitées en matière de gestion du changement dans leurs réformes, et celles qui sont parvenues à un certain niveau de mise en œuvre de la gestion du changement (voir l'annexe III A pour une représentation graphique). Cela semble indiquer que la mise en œuvre de la gestion du changement dans les réformes organisationnelles n'est pas seulement une question de finances et d'effectifs. Des petites entités ont trouvé les moyens de mettre en œuvre la gestion du changement dans le cadre de leurs réformes sans nécessairement disposer d'une grande capacité interne pour concevoir et exécuter ces travaux, ni de fonds importants à investir.

120. La nuance apportée par les données est que la taille importe le plus dans la phase précédant la planification de la gestion du changement. Les grandes entités ont mieux approfondi cette phase. Cela peut être dû au fait qu'elles sont capables d'investir en amont dans le but d'évaluer leur état de préparation et d'engager un véritable dialogue avec le personnel pour expliquer la réforme et les raisons du changement. Il en va de même pour ce qui est du suivi et de l'évaluation. La présente étude met en évidence une corrélation positive entre la taille de l'entité et l'existence d'un cadre de résultats visant à organiser le suivi et les évaluations externes de la gestion du changement, les grandes entités ayant intégré davantage ces éléments dans leurs réformes.

Écarts dans la gestion du changement selon les sources budgétaires

121. La préaffectation des fonds par les donateurs peut limiter la capacité des entités des Nations Unies de répartir les ressources là où elles le jugent le plus nécessaire, c'est-à-dire comme l'exigent leurs mandats et plans stratégiques. Les ressources de base ne sont assorties d'aucune condition pour appuyer les mandats des entités (c'est-à-dire qu'il s'agit de contributions non préaffectées ou à objet non désigné). Les autres ressources ou ressources extrabudgétaires sont ce qu'on appelle les contributions préaffectées ou à objet désigné (voir JIU/REP/2014/1), mais ces termes ne sont pas nécessairement employés uniformément dans l'ensemble du système¹⁷. Pour déterminer si l'équilibre entre le financement à objet non désigné et le financement préaffecté (équilibre entre ressources de base et autres ressources) a influé sur la mise en œuvre de la gestion du changement dans les réformes organisationnelles, les données financières pour 2016 ont été comparées à la

présence et à l'envergure des éléments clefs de la gestion du changement dans les réformes en cours.

122. Les données (représentées graphiquement à l'annexe III B) semblent¹⁸ confirmer que plus le financement de base est important (avec un ratio supérieur à 1), plus les entités disposent de souplesse pour mettre en œuvre le changement. Par exemple, l'AIEA et l'OIT, dont le financement repose davantage sur les ressources de base que sur les autres ressources, ont utilisé ces ressources de base pour financer, entre autres, des réformes axées sur la gestion du changement.

123. La tendance est moins claire pour les entités dont une part plus élevée des fonds est affectée aux ressources autres que les ressources de base (avec un ratio < 1). Il semble que certaines entités des Nations Unies qui ne sont pas financées en grande partie par des contributions aux ressources de base ont employé efficacement la gestion du changement lorsque les modèles de financement¹⁹ avaient été réformés pour mieux aligner et équilibrer l'utilisation des ressources de base et des autres ressources. L'OMS en est un exemple : elle reçoit des contributions plus importantes aux ressources autres que les ressources de base, mais elle a mis en œuvre des réformes efficaces en matière de gestion du changement. Cela étant, la présente étude montre qu'un certain nombre des entités dont le financement repose majoritairement sur les ressources autres que les ressources de base n'intègrent pas très efficacement les processus de gestion du changement dans leurs réformes²⁰.

124. Toutefois, ces résultats sont considérés comme provisoires en raison de la quantité limitée de données. Une analyse plus poussée avec un échantillon plus large serait nécessaire afin de les valider.

Notes de bas de page du chapitre III

- ¹⁴ Lewin est considéré par beaucoup comme le père fondateur de la gestion du changement avec son modèle « décrystallisation, changement et recristallisation » ou « changement en trois étapes ». Cependant, l'applicabilité de ce modèle est de plus en plus remise en question dans le contexte d'une époque en constante évolution (Kurt Lewin, « Frontiers in group dynamics: concept, method and reality in social science ; social equilibria and social change », *Human Relations*, vol. I, numéro 1 (juin 1947), p. 5 à 41). Les huit étapes de Kotter sont : instaurer un sentiment d'urgence ; former la coalition directrice ; définir une vision et une stratégie ; diffuser la vision ; responsabiliser les salariés pour élargir l'action ; obtenir des victoires rapides ; consolider les gains et accentuer le changement ; ancrer les nouvelles pratiques dans la culture d'entreprise (John Kotter, « Leading change: why transformation efforts fail », *Harvard Business Review*, réimpression). Les 7 S du modèle de McKinsey sont : « skills », « systems », « structure », « staff », « strategy », « style » et « shared vision », soit en français : compétences, systèmes, structure, équipe, stratégie, style et objectifs partagés [McKinsey & Company, « Enduring ideas: the 7-S Framework » (mars 2008)]. En ce qui concerne le modèle du Laboratoire des Nations Unies pour le changement et le savoir organisationnels, voir l'École des cadres du système des Nations Unies, « Change management at the United Nations and the UNLOCK change model » (6 novembre 2018).
- ¹⁵ Le modèle du changement élaboré par le Laboratoire des Nations Unies pour le changement et le savoir organisationnels s'appuie sur divers modèles de gestion du changement existants (dont le modèle de Kotter et le modèle ADKAR de Prosci), les travaux de recherche menés par Gartner et divers cabinets de conseil (dont McKinsey, Deloitte, PricewaterhouseCoopers et Accenture) et les meilleures pratiques observées dans le système des Nations Unies.
- ¹⁶ Ceux-ci comprennent l'indice de santé organisationnelle de McKinsey, utilisé à l'OIT ; la stratégie et l'approche de la gestion du changement de PricewaterhouseCooper, appliquées dans le cadre de la réforme de l'infrastructure informatique à l'OIT ; les études de faisabilité réalisées dans le cadre du Processus de changement de structure et de gestion du HCR ; et le modèle dit « Leading Change and Organizational Renewal Model » (ou modèle pour le changement et la rénovation organisationnelle) de l'Université Harvard, qui a inspiré le Programme pour le changement et la rénovation organisationnelle de l'ONUDI.
- ¹⁷ Voir www.un.org/en/ecosoc/qcpr/pdf/technical_note_on_funding.pdf, en anglais uniquement.
- ¹⁸ Ces données doivent être interprétées avec prudence, avec un coefficient de détermination (R^2) de 0,1 pour la présence d'éléments clefs et de 0,17 pour l'envergure de ces éléments. Pour les vérifier, il est recommandé de procéder à une analyse plus poussée.

- ¹⁹ Comme la réforme du modèle de financement de l'Organisation mondiale de la Santé, lancée en 2011 (Bruce Jenks et Jennifer Topping et coll., « Financing the UN Development System: Pathways to Reposition for Agenda 2030 » (Fondation Dag Hammarskjöld et Bureau des Fonds d'affectation spéciale pluripartenaire des Nations Unies, 2017), pages 52 à 54.
- ²⁰ Cette constatation est fondée sur l'analyse de la documentation relative à la gestion du changement dans les réformes examinées par le CCI.

IV. Facteurs de réussite en matière de changement

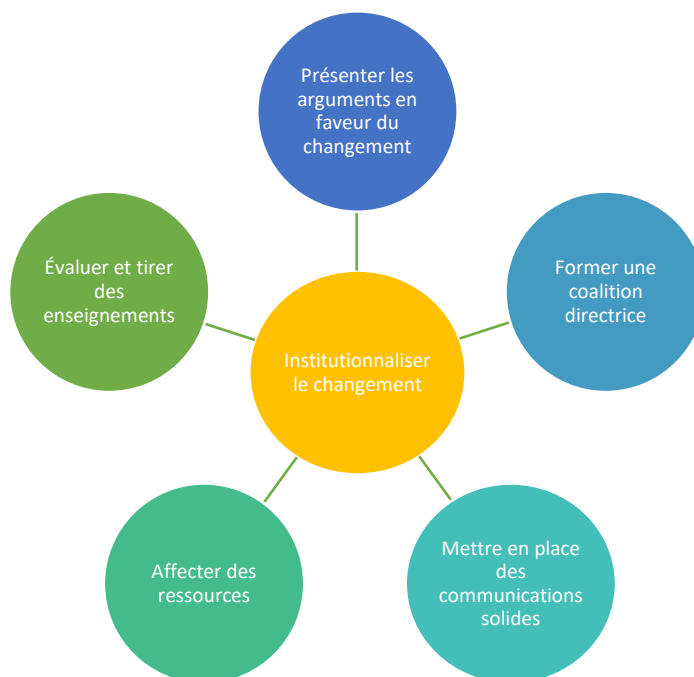
125. Le présent chapitre examine les facteurs sous-tendant les bonnes pratiques en matière de gestion du changement, appelés « catalyseurs » aux fins de la présente étude, c'est-à-dire les éléments ou processus qui sont essentiels pour réussir la gestion du changement dans un processus de réforme. Ce chapitre explique où et comment ces catalyseurs ont été utilisés, certaines bonnes pratiques recensées, les lacunes relevées et quelles entités pourraient améliorer leurs résultats et de quelle manière.

126. Pour isoler les principaux catalyseurs d'une gestion du changement réussie, les inspectrices ont analysé tous les modèles et principes établis de gestion du changement (voir le chapitre III) et répertorié les facteurs clefs de réussite dans les 47 cas de réforme organisationnelle étudiés. Elles ont ensuite examiné les données probantes pour dégager les caractéristiques et les tendances communes, et abouti à une liste de six facteurs (c'est-à-dire six catalyseurs).

127. Ces catalyseurs sont les suivants : a) présenter les arguments en faveur du changement ; b) former une coalition directrice pour le changement ; c) mettre en place des communications solides ; d) affecter des ressources à la gestion du changement ; e) évaluer les pratiques et résultats de la gestion du changement et en tirer des enseignements ; et f) institutionnaliser les capacités et pratiques de gestion du changement dans l'entité (fig. 8). Les cinq premiers catalyseurs sont examinés dans le présent chapitre ; l'institutionnalisation de la gestion du changement est le sujet du chapitre V.

Figure 8

Catalyseurs de la gestion du changement



Source : Analyse du CCI.

A. Développer les arguments en faveur du changement

Résumé

128. Au cours de la dernière décennie, la portée et la fréquence des réformes organisationnelles dans les entités des Nations Unies ont augmenté. Dans ce contexte, il est indispensable, avant de lancer une réforme, de développer et de présenter des arguments clairs et convaincants en faveur du changement. Les réformes risquent fortement d'échouer

si l'on n'obtient pas une adhésion fondée sur le diagnostic solide de ce qui doit changer et pourquoi, et si l'on ne détermine pas si l'entité est prête à changer. Cela s'applique aux réformes organisationnelles du système des Nations Unies. Seulement la moitié des 47 réformes examinées étaient fondées sur une forme d'évaluation de l'état de préparation.

129. Parmi les entités et les réformes qui ont présenté un plaidoyer clair pour le changement fondé sur des diagnostics de l'état de préparation, diverses pratiques ont été relevées. Les données probantes donnent à penser que les arguments en faveur du changement doivent porter à la fois sur le contenu et sur le processus, et plusieurs cas ont utilisé une combinaison de données objectives et de données fondées sur les impressions recueillies au moyen d'enquêtes et d'autres instruments, ainsi qu'un processus clair de concertation et de dialogue avec le personnel sur une vision collective de ce qui devait changer et comment.

Développer les arguments en faveur du changement

130. Il est normal que le personnel, les membres des organes directeurs et les autres parties prenantes réagissent à l'introduction d'un plan de changement organisationnel en se posant des questions sur ce qui change, la nécessité du plan, la portée du changement, son urgence et les résultats attendus. Ces réactions sont davantage prononcées à une époque marquée par des vagues de réformes : il est nécessaire de clarifier les avantages par rapport aux coûts (non seulement financiers, mais également motivationnels) afin d'éviter la lassitude vis-à-vis des réformes et leur échec.

131. Pour poser des arguments clairs et convaincants en faveur du changement, il faut dialoguer avec le personnel et expliquer aux parties prenantes pourquoi elles devraient participer à l'effort requis par le changement et quels avantages elles en tireront. On peut rarement se contenter d'expliquer que le changement répond à des besoins d'origine externe ou interne, à moins que cela n'ait une résonance chez les personnes les plus directement touchées par ce changement. La justification du changement et la façon d'aborder ce changement sont davantage susceptibles d'être considérées comme justes si elles reflètent les préoccupations, les valeurs et les vues des personnes concernées²¹. Les données probantes semblent indiquer que le niveau d'adhésion à une réforme ou, inversement, le niveau de résistance à celle-ci est déterminant pour sa réussite ou son échec.

132. La justification du changement comporte deux dimensions interdépendantes : le contenu et le processus. Le contenu (la teneur) des arguments en faveur du changement porte sur l'état de préparation, l'aptitude et la capacité d'une entité pour subir une réforme – ce qui exige d'informer sur le changement et ses conséquences probables sur les personnes et l'entité. L'histoire, la culture et les systèmes de valeurs jouent un rôle essentiel en la matière. Certaines entités ont mis en place des systèmes afin de recueillir périodiquement des informations auprès du personnel et des autres parties prenantes sur diverses questions pertinentes, notamment sur la motivation, l'équipe dirigeante, la reddition de comptes et la direction. Pour d'autres entités, l'information doit être générée à partir de zéro.

133. La seconde dimension est le processus. Les cas et les publications étudiés donnent à penser que les entités doivent passer par une période d'autoréflexion et de dialogue conçue pour motiver et préparer à donner une forme claire à la vision, susciter une prise de conscience et limiter la réticence au changement²². Cela demande du temps, une planification minutieuse et de la détermination. Les données probantes indiquent que la communication est cruciale pour que les individus adoptent le changement et pour vaincre les résistances²³. Le contact direct (face-à-face) et le dialogue avec les groupes et les personnes sont importants.

134. Selon cette définition, le niveau des entités des Nations Unies ne serait pas suffisant. Moins de 50 % des réformes étudiées dans le cadre de la présente étude étaient fondées sur un diagnostic explicite visant à déterminer si l'entité était prête à changer. Cela est particulièrement vrai pour les petites entités.

135. Parmi les réformes qui ont fait l'objet d'une forme d'évaluation de l'état de préparation, les deux tiers ont effectué un travail de diagnostic qui comprenait l'utilisation d'enquêtes officielles pour produire des données pertinentes. Un tiers a utilisé des méthodes

plus informelles et qualitatives, y compris le dialogue et la consultation, pour recueillir l'opinion des personnes concernées et dégager un consensus sur la forme que devait prendre le changement (mais pas nécessairement un diagnostic des forces, des faiblesses et des défis pour l'adoption par l'entité du changement visé).

136. En ce qui concerne les évaluations de l'état de préparation ayant inclus un travail d'enquête, certaines entités disposaient déjà d'enquêtes préétablies réalisées régulièrement auprès de leur personnel et des parties prenantes externes qui avaient permis de recueillir notamment des données et des impressions pour se préparer au changement, tandis que d'autres entités ont commandé une évaluation précisément dans le cadre de la préparation de la réforme qu'elles étaient sur le point d'entreprendre.

137. La présente étude fait ressortir un certain nombre de tendances chez les entités qui ont effectué un travail de diagnostic systématique en vue de préparer une réforme. La section suivante décrit les tendances et les diagnostics regroupés selon trois types, en s'inspirant de la typologie décrite au chapitre II. Premièrement, les réformes globales des grandes entités sur le terrain ayant inclus des éléments de restructuration ; deuxièmement, les réformes plus particulièrement axées sur le changement culturel ; et troisièmement, les réformes principalement consacrées à l'amélioration des processus opérationnels.

Rôle du diagnostic de la gestion du changement dans les grandes réformes de restructuration

138. Les réformes menées par le PAM (« Fit for Purpose » [initiative visant à adapter la structure organisationnelle du PAM à sa mission], 2012-2017), l'OCHA (« Creating a Better OCHA », de 2015 à ce jour) et le HCR (Processus de changement du HCR, de 2017 à ce jour) ont toutes été motivées à des degrés divers par la nécessité de s'adapter à l'évolution de leur environnement opérationnel, notamment par une restructuration organisationnelle. Des analyses antérieures et des retours d'information dans les entités avaient révélé des dissonances entre les réalités sur le terrain et les procédures et moyens en place, ce qui a amené les entités à examiner en détail comment elles fonctionnaient pour répondre aux besoins de leurs bénéficiaires.

139. Pour chacune de ces réformes, le diagnostic – appelé « évaluation organisationnelle rapide » pour le PAM et le HCR, et « examen fonctionnel » pour l'OCHA – visait à comprendre les forces et les faiblesses des entités et à déterminer comment renforcer leur efficacité et leur efficacité. Ces trois diagnostics ont porté sur les éléments suivants : l'orientation stratégique, la structure organisationnelle, le personnel, les effectifs et, surtout, la culture. Deux des trois diagnostics se sont également intéressés aux modèles de fonctionnement et de gestion des entités.

140. Ces trois réformes organisationnelles ont développé les arguments en faveur du changement en se fondant sur un diagnostic empirique. Toutefois, l'attention portée à la gestion du changement et à la culture organisationnelle dans ces évaluations a considérablement varié. Selon les entités, il s'agissait soit de mettre en lumière un certain nombre de questions relatives à leur culture grâce à des entretiens menés avec le personnel, et de suivre la santé de l'entité sur plusieurs années (« Fit for Purpose », PAM), soit de définir plus précisément les éléments clés d'un changement réussi sur la base d'entretiens avec le personnel et l'équipe dirigeante (Processus de changement du HCR), soit de réaliser une enquête organisationnelle complète consacrée à la culture (« Creating a Better OCHA »). L'encadré 2 donne de plus amples détails sur le cas de l'OCHA.

141. Ces différents degrés d'attention consacrés à la gestion du changement dans le diagnostic sont instructifs. L'examen de l'initiative « Fit for Purpose »²⁴ a montré que si la démarche suivie avait donné aux responsables des incitations claires ainsi que des ressources pour agir, un grand nombre de propositions formulées dans le cadre de l'initiative n'avaient été assorties d'aucun plan détaillé, et certains petits bureaux de pays avaient été submergés par les mesures de changement du fait que les autres activités n'avaient pas été revues à la baisse pour faire de la place à la mise en œuvre de cette réforme. Certes, de nombreux facteurs sont entrés en jeu, mais il est néanmoins possible d'en déduire qu'en mettant davantage l'accent sur le changement organisationnel et sur la

culture dans le diagnostic, certaines contraintes détectées par la suite auraient pu être traitées en amont.

142. Même dans le cas de l'OCHA, qui disposait d'un diagnostic complet de sa culture, le processus d'établissement de ce diagnostic est important. Comme nous l'avons mentionné, l'argumentation en faveur du changement porte sur le contenu et le processus. L'OCHA a considéré que l'adhésion était insuffisante au début du processus et que le personnel n'avait guère contribué à l'examen fonctionnel en dehors de sa participation en tant que répondants. Par la suite, l'OCHA a eu des difficultés à communiquer les résultats du diagnostic au personnel. Il a été reconnu qu'il était difficile de gérer les attentes et de communiquer sans saper les efforts ni la confiance²⁵. Cela soulève donc la question de savoir quels outils de diagnostic sont les plus adaptés pour renforcer le dialogue lorsque le personnel travaille dans des lieux et des contextes multiples.

Encadré 2

Diagnostic de la culture dans le cadre d'une réforme organisationnelle : l'examen fonctionnel de l'OCHA

En 2015, l'OCHA a entrepris un examen fonctionnel qui avait pour objet d'améliorer l'efficacité et l'efficacité du Bureau en veillant à ce que celui-ci dispose d'une structure optimale et des ressources et capacités nécessaires pour s'acquitter de son mandat et honorer ses engagements découlant de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale. L'OCHA a considéré qu'en plus d'examiner ses structures et ses processus, elle devait mieux comprendre sa culture de base pour devenir une entité plus transparente, plus collaborative et davantage axée sur le service. L'examen a mis en relief les interdépendances entre la culture et les aspects structurels et opérationnels du changement.

Dans le cadre de cet examen, une enquête organisationnelle a été conçue afin de comprendre et d'évaluer la culture de l'OCHA et de comparer les scores de motivation du personnel avec ceux des institutions homologues. Ce sondage comportait deux volets : les comportements au travail, d'une part, et la motivation et la satisfaction du personnel, d'autre part. La section sur les comportements au travail portait sur trois domaines qui avaient émergé comme sujets d'intérêt plus tôt dans l'examen, à savoir : une culture prudente par opposition à une culture qui permet de prendre des risques ; une culture diplomatique par opposition à une culture transparente ; et une culture axée sur l'interne par opposition à une culture axée sur le service.

La section consacrée à la motivation et à la satisfaction du personnel visait notamment à comprendre : les objectifs et les aspirations du personnel, y compris s'il y avait ou non un sentiment de vision et de mission communes ; si les systèmes en place et l'environnement favorisaient ou non une solide culture de reddition de comptes et de collaboration ; si les systèmes de gestion de la performance fonctionnaient ; et si l'entité possédait de solides compétences en relations humaines et des comportements de leadership. Les réponses sur la motivation et la satisfaction du personnel ont été comparées à celles données par 508 entités du secteur public. Le groupe de référence du secteur public comprenait principalement des institutions gouvernementales, établies dans trois régions du monde.

Source : « OCHA Functional Review: Final Report », rapport en anglais uniquement établi par le Boston Consulting Group et MANNET (26 juillet 2016), p. 126 à 128.

Rôle des diagnostics de l'état de préparation dans les réformes axées sur la culture organisationnelle

143. Comme nous l'avons indiqué aux chapitres précédents, un peu plus de 25 % des 47 réformes examinées visaient essentiellement ou partiellement à modifier ou à transformer la culture des entités concernées. Dans la plupart des cas, ce volet faisait partie d'un ensemble plus large d'objectifs de réforme, tels que la réorganisation et la restructuration (par exemple à l'OCHA, au HCR et au PAM, comme mentionné plus haut). Dans d'autres cas, il était lié à l'amélioration des processus opérationnels, comme à l'OIT (Examen des processus opérationnels, 2016 à ce jour), à l'UNOPS (Transformation des

ressources humaines, 2013-2016) et à l'UNICEF (Ressources humaines, 2015 à ce jour) ; tandis que dans d'autres encore, il était lié à des réformes des systèmes de gestion, telles que la Réforme de l'OMS (2011-2017) et le Programme de transformation de l'Organisation mondiale de la Santé dans la Région africaine, de 2015 à ce jour). Cependant, bien que les réformes aient comporté d'autres volets, les personnes étaient au cœur de celles-ci : la culture, les comportements et les pratiques connexes. Toutes ces réformes découlent, à des degrés divers, de l'objectif de créer des entités plus dynamiques. Cela diffère subtilement de l'accent mis sur l'efficacité et l'efficacités, car on insiste davantage sur le rôle des personnes que sur le processus.

144. Développer les arguments en faveur du changement lorsque celui-ci est lié à la culture organisationnelle et aux comportements individuels exige une démarche globale et structurée. L'exemple du Programme de transformation de l'OMS dans la Région africaine, mis en œuvre aux niveaux de cette région et des pays, illustre les efforts déployés par l'OMS pour fédérer les fonctionnaires de tous les niveaux, afin de leur montrer ce qu'ils avaient « à y gagner »²⁶. Le Programme supposait de communiquer régulièrement sur le processus pour prévenir la propagation des rumeurs et d'informer continuellement le personnel et les partenaires externes sur l'objet du changement et son processus (encadré 3).

Encadré 3

Diagnostic utilisant les connaissances des experts dans l'entité : le Programme de transformation de l'OMS dans la Région africaine et la Transformation des ressources humaines à l'UNOPS.

Le Programme de transformation de l'OMS dans la Région africaine et les réformes de l'UNOPS ont fait appel à l'expertise présente au sein des entités pour leur diagnostic initial. Le Directeur du Bureau régional de l'OMS pour l'Afrique a joué un rôle important dans la définition des axes prioritaires sur le terrain ; pour l'UNOPS, le Directeur des ressources humaines a tenu un rôle de premier plan dans l'intégration et la gestion du changement. Ces deux directeurs ont apporté des enseignements transférables tirés de l'expérience acquise précédemment sur le terrain et dans le système des Nations Unies, ce qui a renforcé la crédibilité de la démarche.

En outre, un pré-dialogue structuré a eu lieu avec les hauts responsables afin de discuter des réformes envisagées et de parvenir à un consensus sur ce qui devait changer. Pour l'OMS, des réunions des programmes régionaux ont été organisées pendant la première phase du Programme de transformation, en vue de susciter l'adhésion et l'appropriation et d'aboutir *in fine* à une mise en œuvre conjointe.

Avec cette méthode d'apprentissage par la pratique, qui permet de gagner en productivité par l'entraînement, l'autoréflexion et l'innovation, l'expérience acquise précédemment en matière de lancement et de mise en œuvre d'initiatives de gestion du changement est essentielle. Dans ces deux réformes, l'expertise présente à l'intérieur de l'entité ou acquise grâce à l'expérience antérieure du personnel, a été appliquée.

Source : résumé de cas du CCI sur le Programme de transformation de l'OMS dans la Région africaine ; résumé de cas du CCI sur la Transformation des ressources humaines à l'UNOPS ; et Matthieu Glachant, « Greening global value chains: innovation and the international diffusion of technologies and knowledge », Policy Research Working Paper n° 6467 (Washington, Banque mondiale, 2013).

145. Environ le tiers des réformes axées sur le changement de culture organisationnelle ont incorporé une forme de diagnostic culturel dans la phase de pré-planification des travaux. Ces diagnostics ont reposé soit sur des indicateurs pertinents et des données probantes relatifs au bien-être du personnel, aux priorités et à la performance, tirés d'un sondage mondial du personnel (UNICEF), soit sur des enquêtes thématiques consacrées à la culture (OIT, OCHA et OMS).

146. Deux réformes (le Programme de transformation de l'OMS dans la Région africaine et l'Examen des processus opérationnels de l'OIT) ont élaboré et utilisé des indices de santé

organisationnelle pour diagnostiquer, comparer, suivre et renforcer diverses dimensions du fonctionnement et des performances de ces entités, notamment la motivation du personnel, le leadership, la culture et le climat, l'innovation et l'apprentissage²⁷. Comme dans le cas de l'OIT (encadré 4), l'établissement d'un état de référence pour diverses dimensions interdépendantes du fonctionnement d'une entité peut être un instrument puissant permettant de présenter les arguments en faveur du changement et d'appuyer celui-ci, d'évaluer les réactions aux interventions et de réagir en conséquence.

Encadré 4

Indice de santé organisationnelle : l'Examen des processus opérationnels de l'OIT

L'OIT est partie du constat que, pour changer de manière pérenne sa gestion des processus opérationnels et des services administratifs, elle devait examiner les pratiques de travail, les comportements et les mesures incitatives en place dans l'organisation. Pour ce faire, elle a demandé à une société d'experts-conseils de l'aider à mettre sur pied un indice de sa santé organisationnelle. Cet indice visait à diagnostiquer les forces existantes et les besoins de développement afin d'améliorer l'efficacité des services opérationnels et la santé organisationnelle. L'accent a été mis, d'une part, sur l'établissement d'un état de référence des services administratifs afin de mesurer la future amélioration de leur performance et de la comparer à celle des organisations similaires, et, d'autre part, sur l'association du personnel au processus de changement pour comprendre sa perception de l'efficacité et les obstacles à une transformation réussie.

Le diagnostic s'est appuyé sur une enquête consacrée à la compréhension de la culture organisationnelle. Il a permis d'évaluer neuf domaines, dont la direction, l'équipe dirigeante, la reddition de comptes, l'innovation et l'apprentissage. Ces domaines ont été classés en trois groupes : a) Fédération : les personnes à tous les niveaux de l'entité sont-elles fédérées autour de sa vision, de sa stratégie, de sa culture et de ses valeurs ? ; b) Exécution : l'entité opère-t-elle en accord avec sa stratégie ? Peut-elle exécuter ses activités essentielles avec ses capacités et son niveau de motivation actuels ? ; c) Renouvellement : Comment l'entité appréhende-t-elle sa situation et son environnement extérieur, quels rapports entretient-elle avec ceux-ci, comment les gère-t-elle ? et comment s'y adapte-t-elle ? Les résultats du diagnostic ont guidé la réforme Examen des processus opérationnels et ont servi d'indicateurs supplémentifs pour mesurer l'impact de la réforme. Ces résultats ont permis de renforcer les arguments en faveur du changement et ont conduit à une plus grande appropriation de la réforme.

Source : Résumé de l'étude de cas du CCI sur l'Examen des processus opérationnels de l'OIT.

147. Les cas examinés semblent indiquer qu'il est prudent d'effectuer un diagnostic culturel de l'entité concernée avant d'entreprendre une réforme axée sur sa transformation culturelle. Les réformes plus récentes et en cours, comme le processus de changement du HCR, tendent à montrer que les entités s'attachent davantage à définir et à diagnostiquer leur culture organisationnelle afin de déterminer les changements souhaités et les mesures à prendre pour y parvenir.

Évaluations de l'état de préparation dans les réformes relatives aux processus opérationnels

148. En ce qui concerne l'état de préparation à la gestion du changement, une troisième tendance se dégage des données, particulièrement pour les réformes axées sur l'utilisation des technologies. Les inspectrices ont recensé quatre réformes ayant comporté une évaluation de l'état de préparation au changement : à l'AIEA (projet AIPS, 2011-2017), au Secrétariat de l'ONU (Umoja, de 2008 à ce jour), à l'UNOPS (progiciel de gestion intégré, 2014-2016) et à l'OIT (déploiement du système intégré d'information sur les ressources, de 2008 à ce jour). Les caractéristiques communes des réformes axées sur les technologies ont déjà été mises en évidence au chapitre II, quand la gestion du changement a été utilisée dans les réformes portant sur les technologies.

149. L'envergure de la mise en œuvre de la gestion du changement dans les réformes consacrées aux technologies a considérablement varié, notamment en ce qui concerne

l'utilisation préalable d'un solide travail de diagnostic visant à plaider en faveur du changement. Bien que toutes les réformes recensées concernent des entités de grande ou moyenne taille, le travail de diagnostic n'a pas été le même, certaines ayant opté pour des approches principalement axées sur le dialogue, d'autres ayant utilisé des données provenant d'enquêtes menées auprès du personnel et d'autres encore ayant procédé à des évaluations plus complètes. L'exemple du projet AIPS de l'AIEA (encadré 5) montre comment l'état de préparation au changement a été évalué avant la mise en production de chaque phase (ou plateau) du progiciel de gestion intégré et comment ces évaluations ont servi de base pour décider ou non de lancer cette phase.

Encadré 5

Stratégie de préparation organisationnelle : le projet AIPS de l'AIEA

En 2011, l'AIEA a entamé la réforme de son Système d'information à l'échelle de l'Agence pour l'appui aux programmes (AIPS), qui visait à améliorer l'efficacité et l'efficience globales de l'Agence en remplaçant les systèmes existants par un seul progiciel de gestion intégré. La réforme a été motivée par une étude de faisabilité antérieure, réalisée en 2006, et par l'obligation d'adopter les Normes comptables internationales pour le secteur public. Elle a été mise en œuvre en quatre phases, avec une stratégie de préparation organisationnelle pour chaque phase.

Les objectifs de la stratégie étaient les suivants : a) avoir une vision claire en y associant les principales parties prenantes ; b) cerner, documenter et évaluer l'impact du changement sur l'entité ; c) déterminer les mesures à prendre en matière de communication, de formation et de préparation de l'entité pour appuyer le changement organisationnel ; d) mettre en place des contrôles réguliers de l'état de préparation de l'entité tout au long des phases afin d'évaluer l'état de préparation au changement.

Dans le cadre de cette stratégie, les évaluations de l'impact sur l'entité ont été intégrées aux étapes de conception du projet. Les évaluations ont porté notamment sur les changements liés aux pratiques de travail des utilisateurs, aux processus de gestion des flux de travail et aux relations entre les sections et les départements. Sur la base de ces évaluations, un plan d'action détaillé pour le changement a été élaboré, qui définissait les mesures à prendre pour soutenir les différents changements attendus. Il s'agissait notamment de mesures telles que la communication directe avec et par les groupes touchés, la communication indirecte par l'intermédiaire d'experts et de super-utilisateurs, et la formation.

En outre, l'état de préparation du personnel au changement et son acceptation du changement ont été évalués au moyen d'enquêtes sur la sensibilisation et le niveau de préparation des membres de la communauté des utilisateurs potentiels. Ces enquêtes ont porté sur : a) la connaissance et la compréhension des changements proposés et des bénéfices escomptés ; et b) la façon dont le projet AIPS était perçu par les personnes.

Source : Stratégie de préparation organisationnelle de l'AIEA (pour le plateau 2 de l'AIPS), 2011.

Normalisation des instruments d'enquête auprès du personnel pour guider la préparation au changement

150. À l'heure actuelle, certaines entités mènent des enquêtes organisationnelles sur un large éventail de questions, notamment sur la culture, la motivation, les pratiques et la performance du personnel. Celles-ci sont réalisées indépendamment les unes des autres, en utilisant différents critères mesurables et méthodes. Lorsqu'elles sont bien utilisées, les enquêtes permettent, grâce à la collecte de données dans la durée, de mesurer l'état de préparation à la gestion du changement et d'évaluer les changements qui s'opèrent réellement.

151. Une démarche uniformisée constituerait une référence utile. Il serait possible de s'inspirer du Mayflower Group, groupe d'organisations du secteur privé constitué en 1971 pour définir des éléments d'enquête communs et pertinents afin de produire des normes et des indicateurs de référence à la disposition des membres du groupe²⁸. Si des organisations

du secteur privé qui opèrent dans des environnements concurrentiels aux enjeux élevés sont capables de coordonner et de partager l'information de cette manière, il semble tout à fait possible pour les entités des Nations Unies de réaliser quelque chose de similaire, dans l'intérêt de tous.

152. La recommandation ci-après devrait renforcer la coordination et la coopération entre les entités des Nations Unies.

Recommandation 3

Les chefs de secrétariat devraient, dans le cadre du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, appuyer l'élaboration d'outils destinés à uniformiser les enquêtes sur les questions organisationnelles menées auprès des fonctionnaires des Nations Unies.

B. Former une coalition directrice

153. Les cas et les publications plus générales examinés montrent que la formation d'une coalition de personnes travaillant à tous les niveaux de l'entité pour façonner et mettre en œuvre la réforme envisagée est un deuxième catalyseur clef de la gestion efficace du changement. Une coalition comporte plusieurs dimensions, notamment l'équipe dirigeante et la gouvernance, les arrangements institutionnels, le leadership collectif et l'utilisation d'agents de changement. Chacune de ces dimensions est décrite ci-après.

Résumé

154. Les hauts responsables doivent être les parrains du changement, car le personnel, les membres des organes directeurs et les autres parties prenantes ont tendance à réagir plus positivement aux messages et actions qui viennent du « sommet ». Le pilotage d'une réforme de la gestion du changement par le seul chef de secrétariat est généralement une condition nécessaire mais non suffisante pour réussir. Les données probantes donnent à penser que la présence d'une coalition directrice ayant une vision commune et des rôles complémentaires est particulièrement importante pour la réussite d'une initiative stratégique.

155. Les structures de gouvernance chargées de superviser la gestion du changement sont importantes. Elles aident à clarifier l'orientation du changement et s'occupent d'un certain nombre de processus et de questions qui pourraient sinon devenir des problèmes au cours du cycle de vie d'un programme.

156. Bien que l'importance de l'équipe dirigeante ait déjà été reconnue, les données montrent également que si une coalition forte et légitime de personnes est formée pour guider une réforme, la question de la dépendance à l'égard de pilotes individuels devient potentiellement moins importante. Pour être légitime, ce leadership partagé doit être fondé sur une perception d'équité quant au processus de sélection des personnes qui le composent et quant à leur rôle et aux rapports que les autres doivent entretenir avec elles. Lorsque le personnel considère qu'un processus n'est pas équitable, il est davantage susceptible de s'en retirer. Les réformes organisationnelles du système des Nations Unies qui ont obtenu les meilleurs scores en termes d'envergure ou de qualité de la gestion du changement sont aussi celles dont le leadership a été le mieux partagé et dont la capacité de direction a été expressément et intentionnellement construite.

157. Les réformes qui font appel à des agents de changement ont deux fois plus de chance d'être approfondies dans tous les domaines critiques de la gestion du changement. Parmi les réformes examinées, plusieurs types ont eu recours à des agents de changement, notamment celles axées sur l'intégration des nouvelles technologies dans l'entité concernée et celles axées sur la culture et les nouvelles façons de travailler. Toutes les entités des Nations Unies devraient envisager de trouver et d'utiliser des agents de changement dans le cadre de leurs réformes. Ceux-ci ne doivent pas nécessairement faire partie de la coalition

directrice, mais ils doivent être en contact étroit et régulier avec le groupe directeur afin d'assurer la communication entre le personnel et ceux qui façonnent et dirigent la réforme.

Leadership et gouvernance

158. On peut distinguer trois aspects du leadership d'une réforme axée sur la gestion du changement. En premier lieu, les hauts responsables doivent être les parrains du changement, car le personnel, les membres des organes directeurs et les autres parties prenantes ont tendance à réagir plus positivement aux messages et aux actions qui viennent du « sommet ». La question du leadership figure dans tous les cas de réforme examinés dans le cadre de la présente étude, et elle est étroitement liée à l'argumentation en faveur du changement dont il a été question précédemment. Des exemples positifs ont été donnés de dirigeants qui ont inspiré ceux qui les accompagnent en articulant une vision claire du changement, en apportant un soutien visible au changement et en servant de modèles positifs tout au long du processus de changement (voir l'encadré 6). Ce lien personnel entre les dirigeants et les fonctionnaires, en particulier sur ce que le changement signifiera pour eux, est crucial pour la réussite des réformes qui exigent que les personnes s'adaptent et adoptent de nouvelles pratiques et façons de travailler.

Encadré 6

Exemples de leadership transformationnel dans les réformes organisationnelles des Nations Unies

Le Directeur régional a joué un rôle important dans la promotion et la communication du changement pendant la réforme du Bureau régional de l'OMS pour l'Afrique (Programme de transformation de l'OMS dans la Région africaine). Soutenue par l'expérience du Directeur régional et sa connaissance de l'entité, la stratégie a bien fonctionné en mobilisant les agents de changement et en dialoguant avec eux. Les interactions avec le personnel ont été associées à des ateliers sur la gestion du changement qui ont donné aux collègues de tous les niveaux l'occasion de se faire entendre.

À l'AIEA, il a été relevé que de nombreux changements de direction avaient eu lieu pendant la mise en œuvre de la réforme AIPS, notamment au niveau des chefs de départements et du poste de directeur général. Il peut être difficile ainsi pour les dirigeants d'assurer la continuité et la pérennité du leadership transformationnel. Pour remédier à ce problème, les dirigeants de l'AIEA ont entrepris une « tournée d'écoute » visant à permettre aux personnels d'exprimer leurs points de vue. Ces consultations ont complété l'enquête annuelle de satisfaction.

Le leadership a joué un rôle clef dans la réforme « Creating a Better OCHA », reflétant les résultats des recherches plus larges concernant l'effet positif que le leadership transformationnel peut avoir pendant le changement organisationnel. Le Secrétaire général adjoint a été considéré très actif dans l'écoute, la communication du changement en termes pratiques, l'établissement du ton à partir du sommet et la promotion de l'initiative avec les agents de changement. Le personnel a pu s'exprimer, ce qui a renforcé le sentiment d'équité de la procédure si important dans le cadre de la gestion du changement organisationnel. Les agents de changement ont reçu comme mandat de « dire la vérité au pouvoir » et de recueillir l'opinion de leurs collègues qui n'auraient pas été entendus sans cela, y compris les vues des bureaux régionaux et celles que les personnes hésitent souvent à exprimer. Une telle approche peut être utile pour prévenir une « pensée de groupe » négative.

Source : Document interne du CCI sur l'application des sciences comportementales à la gestion du changement organisationnel à l'ONU ; et le résumé de cas du CCI sur le Programme de transformation de l'OMS dans la Région africaine.

159. En deuxième lieu, le pilotage d'une réforme de la gestion du changement par le seul chef de secrétariat est généralement une condition nécessaire mais insuffisante pour réussir. Les données probantes donnent à penser que la présence d'une coalition directrice ayant une vision commune et des rôles complémentaires est particulièrement importante pour la réussite d'une initiative stratégique²⁹. En troisième lieu, le rôle joué par les organes

directeurs dans une réforme reflète la nature et la forme de cette réforme. Dans l'échantillon de réformes examiné, un large éventail de pratiques a été répertorié : certains organes directeurs sont régulièrement consultés sur la réforme et orientent les décisions qui s'y rapportent, d'autres sont périodiquement informés des progrès de la réforme, tandis que d'autres encore ne sont informés de la réforme que par le biais des rapports annuels. Ces configurations varient selon le type d'entité et l'ampleur et la portée de la réforme.

160. Comme l'a souligné le Laboratoire des Nations Unies pour le changement et le savoir organisationnels³⁰, dans l'ensemble, clarifier le leadership et l'orientation du changement et régler un certain nombre de processus et de questions qui pourraient sinon devenir des problèmes pendant le cycle de vie du projet sont les raisons pour lesquelles des structures de gouvernance sont mises en place pendant la planification des initiatives de changement. Les structures de gouvernance aident à traiter les questions suivantes : la clarification des rôles et des responsabilités ; la reddition de comptes pour le travail, l'information et la transparence, la gestion des risques et le contrôle interne ; le pouvoir de décision ; l'éthique ; la performance et l'efficacité ; et la mise en œuvre de la stratégie.

Arrangements institutionnels : fonctions, capacités, structure

161. Dans le contexte des réformes organisationnelles, la gestion du changement a été mise en place de diverses manières. Quatre principales tendances ressortent des cas examinés. Un peu moins de la moitié (47 %) des réformes menées par les entités des Nations Unies ne disposaient d'aucune forme de capacité de gestion du changement, que cette capacité soit intégrée à toute la réforme ou en tant qu'unité distincte (fig. 9). Ces mêmes réformes ont également obtenu de mauvais scores en ce qui concerne l'envergure de leur gestion du changement (fig. 6). Cela est particulièrement vrai pour les petites entités, qui ont obtenu des scores nettement inférieurs en matière d'envergure de la mise en œuvre de leur gestion du changement.

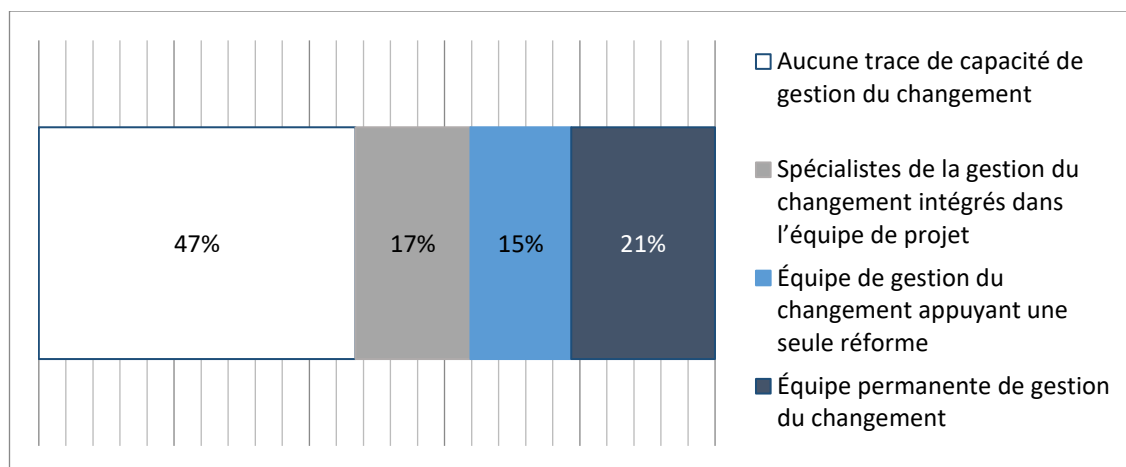
162. Sur toutes les réformes examinées dans la présente étude, 17 % ont intégré des spécialistes de la gestion du changement dans une équipe chargée de la réforme ou une équipe de projet plus large. Cette configuration particulière présente une grande diversité. Dans certaines réformes, l'expertise en gestion du changement était évidente et a été correctement intégrée dans des équipes spéciales et dans les réseaux de toute l'entité (expertise intégrée), alors que dans d'autres cas, l'expertise était limitée et dispersée entre différentes composantes d'une réforme.

163. Cela peut paraître surprenant, mais l'expertise intégrée a permis d'approfondir la mise en œuvre de la gestion du changement. Comme l'illustre le tableau 1, l'envergure de la mise en œuvre de la gestion du changement constatée dans les réformes varie peu selon que les capacités ont été intégrées dans une équipe de projet (score d'envergure de 56 %) ou dans des unités de gestion du changement limitées dans le temps ou permanentes (58 % et 56 %, respectivement). L'intégration a semblé mieux fonctionner pour les entités de taille moyenne comparativement aux grandes entités, les premières ayant obtenu des scores supérieurs. Cela peut être dû au coût de la réforme, en ce qu'il est plus économique pour les entités de taille moyenne d'intégrer la capacité dans toute l'entité que de constituer des équipes et des unités distinctes.

164. Dans les autres réformes, 36 % au total, des équipes temporaires ou permanentes de gestion du changement ont été constituées (fig. 9). Cela concerne presque exclusivement les moyennes et les grandes entités. Les équipes temporaires (ou limitées dans le temps) de gestion du changement, relevées dans 15 % des entités, ont généralement été formées autour d'une réforme particulière pour mettre en œuvre le changement, puis dissoutes. Les équipes limitées dans le temps étaient principalement chargées d'un travail axé sur les tâches, consacré au pilotage, au dialogue et à l'intégration des pratiques dans les différents volets de la réforme. En règle générale, ces équipes associaient l'expertise importante pour la réforme (comme les compétences techniques ou les compétences en gestion ou en ressources humaines) et le personnel dont le rôle consistait à se concentrer sur la gestion du changement dans la réforme. C'est le cas, par exemple, de la FAO (Système mondial de gestion des ressources, 2006-2014), de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) (Structure régionale, 2012-2014) et de l'OACI (Gestion de la performance organisationnelle, 2015-2018).

Figure 9

Configuration des arrangements institutionnels pour la gestion du changement dans les réformes organisationnelles du système des Nations Unies



Source : Analyse du CCI fondée sur les résumés des cas.

Tableau 1

Envergure moyenne des pratiques de gestion du changement dans les réformes, selon la configuration des équipes

	Toutes les entités	Petites	Moyennes	Grandes
Toutes les réformes	36 %	19 %	43 %	41 %
Aucune équipe (même intégrée dans une équipe plus large)	32 %	19 %	36 %	40 %
Capacité de gestion du changement intégrée dans une équipe de projet	56 %	s.o.	66 %	40 %
Équipe de gestion du changement limitée dans le temps	58 %	63 %	53 %	70 %
Équipe ou unité permanente de gestion du changement	56 %	55 %	44 %	66 %

Source : Analyse du CCI fondée sur les résumés des cas et sur les cadres d'analyse de la présence et de l'envergure des éléments clés.

Note : Les pourcentages indiqués ci-dessus sont les scores moyens d'envergure de la gestion du changement ; on se reportera au chapitre I pour plus de renseignements sur l'instrument utilisé pour mesurer l'envergure de la gestion du changement.

165. Des équipes ou unités permanentes de gestion du changement ont été recensées dans un cinquième des réformes menées par toutes les entités. Ces équipes et unités étaient le plus souvent intégrées à un service de gestion ou relevaient directement de la direction. Leur rôle était généralement différent de celui des équipes temporaires : elles étaient moins impliquées dans la mise en œuvre effective et davantage dans la coordination de plusieurs réformes concomitantes, et chargées de l'orientation globale, de l'harmonisation et du contrôle de la qualité. Dans un certain nombre de cas, les entités disposaient à la fois d'unités permanentes chargées de la coordination et de la supervision et d'équipes temporaires ou de groupes de travail chargés de guider la gestion du changement dans les réformes ou les flux de travail. Le FNUAP, l'UNOPS et le PAM en sont des exemples (voir la liste complète au tableau 2 du chapitre V).

166. En résumé, les données (tableau 1) montrent des niveaux similaires d'envergure de la gestion du changement dans les réformes, que l'expertise ait été intégrée dans l'ensemble de l'entité, dans des équipes limitées dans le temps ou dans des unités permanentes, ce qui peut être étonnant. En entamant la présente étude, les inspectrices ont supposé que les équipes qui s'occupaient exclusivement de la gestion du changement obtiendraient de meilleurs résultats, ce qui n'est pas nécessairement le cas. Cela semble indiquer qu'il n'y a pas qu'une seule façon d'atteindre une certaine envergure dans la gestion du changement,

mais que des configurations diverses, adaptées à la structure organisationnelle, au nombre de réformes et au type de réforme en cours, peuvent fonctionner.

Utilisation d'agents de changement

167. Un quart de toutes les réformes examinées ont eu recours à des agents de changement ou à un réseau de fonctionnaires désignés pour faire avancer la réforme. Les agents de changement sont des personnes choisies dans toute l'entité pour prendre une part active au processus de changement. Le plus souvent, mais pas toujours, ils sont sélectionnés parmi toutes les catégories de personnel de l'entité. Ce sont généralement des personnes influentes chargées d'écouter ce que le personnel pense d'une question particulière et de transmettre ces informations aux pilotes des réformes. Les agents de changement ne sont pas nécessairement titulaires d'un pouvoir officiel, mais ils ont le respect et la confiance du personnel ainsi que de solides réseaux sociaux.

168. Dans tous les cas, la présence d'agents de changement a considérablement renforcé l'intégration de la gestion du changement dans la réforme, les scores d'envergure se maintenant entre 66 % et 76 % pour les petites, moyennes et grandes entités, alors qu'ils fluctuent entre 25 % et 44 % pour les réformes sans agents de changement. En d'autres termes, une réforme est statistiquement deux fois plus susceptible de mieux intégrer la gestion du changement si un réseau d'agents de changement est utilisé, par rapport à celles qui n'en ont pas.

« Les agents de changement sont déterminants pour savoir comment les choses se passent dans les entités, car ils sont le point de liaison pour l'ensemble du processus de changement. » (Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires, mars 2018).

169. L'un des rôles fondamentaux des agents de changement est d'apprécier et de renforcer la motivation du personnel dans un processus de changement. La motivation du personnel est essentielle pour obtenir de vrais résultats³¹, et elle est particulièrement fragile pendant une réforme organisationnelle si les changements prévus ne sont pas clairement communiqués et si les vues du personnel ne sont pas bien comprises et prises en compte.

170. On sait que les agents de changement sont d'une valeur inestimable pour promouvoir et légitimer une réforme ainsi que pour aider à piloter le changement de la base vers le sommet. Ceux qui résistent au changement peuvent le faire pour diverses raisons, notamment par peur de la nouveauté, pour protéger le statu quo ou parce qu'ils n'ont pas les compétences nécessaires pour adopter le changement. Dialoguer de manière proactive et sincère avec les personnes réticentes permet à celles-ci d'exprimer leurs préoccupations et à l'entité d'y apporter des réponses pendant la mise en œuvre, dans la mesure du possible. On sait qu'il est important de ne pas ignorer ceux qui résistent au changement, car ils peuvent exercer une grande influence sur leurs pairs³².

Sélection des agents de changement

171. Le processus de sélection, de formation et d'utilisation des agents de changement varie d'une entité à l'autre. Il est important de bien sélectionner et former le personnel à ce rôle, car celui-ci consiste généralement à communiquer avec les autres, ainsi qu'à les soutenir et à les influencer, pour qu'ils adoptent le changement en cours (encadré 7).

172. Les entités des Nations Unies ayant utilisé des agents de changement ont d'abord cherché à déterminer quelles étaient les bases du pouvoir en leur sein, certaines entités se rendant compte que les sources d'influence, comme les experts, pouvaient être au moins aussi importantes que le pouvoir légitime (c'est-à-dire que les personnes investies d'une autorité officielle) dans le choix des agents de changement. Par exemple, pour introduire une nouvelle technologie, une entité a finalement décidé de faire appel à des « super-utilisateurs » de cette technologie chargés de l'aider à appuyer et à piloter son adoption par le personnel.

Déploiement et conséquences

173. Certains réseaux d'agents de changement utilisés dans les réformes étudiées ont fonctionné comme des équipes, au besoin comme des équipes dispersées géographiquement

et reliées virtuellement, avec des chefs et des membres. Les experts ayant travaillé sur les réformes ont décrit des utilisations intéressantes des équipes organisationnelles. Ainsi, certaines d'entre elles ont mis l'accent sur la communication dans l'équipe, par exemple à l'OIT sous la forme de réunions et de « points » réguliers.

174. L'utilisation d'équipes d'agents de changement pendant les réformes soulève également des questions sur ce qui se passe lorsque leur rôle d'agents de changement prend fin. Les meilleures pratiques en matière de gestion des aptitudes peuvent éclairer la façon de mettre à profit l'expérience et les responsabilités acquises dans le cadre de ce rôle une fois l'affectation terminée. Le concept de l'aversion aux pertes laisse supposer des conséquences négatives si la transition du rôle d'agent de changement s'accompagne du sentiment que l'on a perdu les motivations associées à ce rôle, y compris un plus grand sens ou but donné au travail, ou une influence.

Encadré 7

Sélection des agents de changement dans le cadre des réformes

Le processus de changement en cours à ONU-Habitat est fondé sur un modèle dirigé par le personnel. Les agents de changement sont des cadres moyens, chargés de soutenir le changement global. Ils ont été sélectionnés par un groupe de travail sur le changement, et la liste finale a été validée par la directrice exécutive d'ONU-Habitat. La sélection de 39 agents de changement, parmi 71 candidats, s'est faite en assurant la parité des sexes, la représentation des régions et du siège, la diversité des contrats et des années d'expérience dans l'entité et la représentation du personnel national et international dans les lieux d'affectation.

La structure mise en place par l'UNOPS pour gérer le changement dans le cadre de la réforme « OneUNOPS » (mise en œuvre d'un nouveau progiciel de gestion intégré) comprenait une équipe et un réseau du changement. L'équipe, choisie au sein du Groupe des ressources humaines et du changement, a utilisé des facilitateurs du changement dans chacun des domaines fonctionnels de la réforme pour l'aider à appuyer sa mise en œuvre et à expliquer le changement. Ce réseau, composé d'employés de tous les échelons de l'entité, du personnel d'appui aux chefs de bureaux, était chargé de communiquer le changement et de l'amélioration continue. Chaque membre du réseau a été accrédité en interne, mais également à l'extérieur dans le cadre du processus de certification d'APMG International en gestion du changement.

Le Programme de transformation de l'OMS dans la Région africaine a procédé de manière intéressante pour sélectionner ses agents de changement. Plus de 300 personnes se sont portées volontaires. En plus de solliciter des volontaires, l'entité a demandé au personnel de répondre à une enquête pour nommer les personnes auxquelles la plupart des collègues s'adressent quand ils recherchent des conseils et de l'aide. Les résultats ont été utilisés pour repérer les personnes influentes au sein de l'entité. Les volontaires dont le statut de personne influente avait ainsi été établi étaient particulièrement susceptibles d'être choisis comme agents de changement. Ceux qui n'ont pas été sélectionnés ont pu jouer d'autres rôles. Par exemple, ils ont été formés pour atténuer la résistance au changement. Dans l'ensemble, cette stratégie a manifestement tenu compte des bases du pouvoir et de l'influence pour choisir les agents de changement, de même que des points de vue de ceux qui n'avaient pas été choisis pour ce rôle. Le ressenti en matière d'équité de la procédure (l'équité perçue du processus de sélection et des règles) est important pour le recrutement ou la sélection de candidats externes à un poste ou un rôle, et peut-être encore davantage quand il s'agit de sélectionner des candidats internes, car ceux qui n'ont pas été sélectionnés restent généralement dans l'entité.

Source : Résumés de cas du CCI concernant ONU-Habitat, l'UNOPS et l'OMS.

175. De manière plus générale, la formation et le développement des équipes devraient s'appuyer sur de solides données probantes attestant de ce qui fonctionne. Les concepts issus de la psychologie organisationnelle et des disciplines connexes ont été largement utilisés pour former et développer des équipes dans le monde entier, y compris dans des contextes à enjeux élevés comme l'armée, l'aviation, la médecine et l'aéronautique³³. Il est

permis de penser que les conséquences des réussites et des échecs sont tout aussi graves dans certaines entités des Nations Unies que pour les équipes travaillant dans les domaines militaire et médical et d'autres environnements semblables, et que les connaissances de pointe issues de la science du travail en équipe pourraient donc facilement être appliquées au système des Nations Unies. **Les inspectrices proposent que, en matière de constitution et de gestion d'équipes, les entités des Nations Unies utilisent davantage les concepts et les données probantes issus des sciences du comportement.**

C. Mettre en place des communications solides

176. Le troisième catalyseur clef d'une gestion efficace du changement est une bonne communication. La communication vise à clarifier l'intention et à échanger de l'information afin de se mettre d'accord sur le sens de quelque chose. La communication permet aussi d'obtenir des commentaires en retour et constitue un mécanisme visant à aider le personnel et les autres parties prenantes à mieux comprendre le processus de changement et à l'adopter. La présente section examine dans quelle mesure la communication a été efficacement planifiée et mise en œuvre dans les réformes axées sur la gestion du changement qui sont l'objet de la présente étude. Les aspects clefs d'une communication efficace y sont également analysés, tels qu'ils ressortent des cas étudiés.

Résumé

177. La stratégie ou le plan de communication constitue un élément essentiel d'une approche globale de la gestion du changement dans une réforme organisationnelle. Dans les réformes étudiées, les scores d'envergure de la mise en œuvre de la gestion du changement sont cinq fois plus élevés pour celles qui s'étaient dotées de stratégies ou de plans de communication, par rapport à celles qui n'en avaient pas. Pourtant, seulement la moitié des 47 réformes examinées dans la présente étude comportaient une stratégie ou un plan de communication.

178. Lorsque des stratégies ou des plans de communication ont été élaborés dans le cadre des réformes, ceux-ci étaient d'une qualité raisonnable. Il est intéressant de noter qu'en moyenne, certaines des meilleures stratégies ont été élaborées par les petites entités des Nations Unies. Bien que ces stratégies de bonne qualité soit relativement peu nombreuses³⁴, cela montre une fois de plus, comme souligné tout au long de la présente étude, que la qualité de la gestion du changement n'est pas nécessairement fonction de la taille de l'entité.

179. L'énoncé d'une réforme est important, car il donne le ton et établit le lien entre l'entité et la réforme, d'une part, et la direction et le personnel, d'autre part. Il a également été déterminé que la formulation de messages adaptés à chaque public ainsi que la fréquence et le calendrier des communications étaient des composantes fondamentales d'une bonne stratégie de communication.

Conception et mise en œuvre des stratégies de communication dans les réformes du système des Nations Unies

180. Les recherches sur les bonnes pratiques en matière de gestion du changement indiquent que la conception et la mise en œuvre de stratégies de communication peuvent influencer sur le degré de réussite des réformes organisationnelles³⁵. Les données des 47 cas étudiés sont conformes aux résultats de ces recherches. Dans les réformes des Nations Unies, l'envergure ou la qualité de la mise en œuvre de la gestion du changement était cinq fois plus élevée pour celles dotées de stratégies ou de plans de communication, en comparaison avec celles qui n'en avaient pas. Cela montre l'importance du rôle de la communication et la nécessité de suivre une approche claire et structurée.

Niveau d'inclusion des stratégies de communication

181. Sur l'ensemble des réformes organisationnelles du système des Nations Unies examinées, un peu plus de la moitié (54 %) ont élaboré une stratégie ou un plan de communication, soit séparément soit dans le cadre d'une stratégie ou d'un plan global de

gestion du changement. Seulement le quart des réformes menées dans les petites entités comportait des stratégies ou des plans de communication, contre les trois quarts des réformes dans les moyennes entités. Les réformes des grandes entités se situaient entre les deux, un peu plus de la moitié ayant des stratégies ou des plans de communication.

182. La raison pour laquelle les entités de taille moyenne sont celles qui ont élaboré le plus grand nombre de stratégies ou de plans de communication semble tenir à la nature même des réformes. Comme nous l'avons vu aux chapitres précédents, les réformes axées sur les technologies, en particulier sur les progiciels de gestion intégrés, constituent le groupe le plus important de l'échantillon et ont été menées en grande partie par des entités de taille moyenne. Il en va de même pour les réformes menées depuis 2010 qui ont intégré la gestion du changement. Il apparaît que les entités qui mettent en œuvre des réformes axées sur un progiciel de gestion intégré ont appris les unes des autres et que leurs stratégies de gestion du changement ont couvert la plupart des domaines critiques. L'envergure de leur mise en œuvre du changement varie, ce qui est également le cas pour leur communication.

Qualité des stratégies de communication

183. En s'appuyant sur les leçons tirées de l'étude des cas et sur les recherches, les stratégies ou les plans de communication de haute qualité incluent les éléments suivants :

- a) Des objectifs de communication clairs : quelle est l'intention, à qui s'adresse-t-elle et quelle est la réponse attendue ? ;
- b) Un ensemble de principes régissant la manière dont la communication est appréhendée dans ce contexte et comment elle doit être mise en œuvre ;
- c) La segmentation – définition des messages clefs pour les différents publics et canaux de communication – par qui, comment et à quelles fins sont-ils envoyés ? ;
- d) Les événements clefs, et un calendrier fixant la fréquence et l'intensité prévues des communications ;
- e) Un cadre d'évaluation, expliquant comment l'impact des communications et des messages sera mesuré et comment cette information sera intégrée dans la stratégie globale.

184. Pour la moitié des réformes qui comportaient une stratégie ou un plan de communication, l'envergure ou la qualité de cette stratégie ou de ce plan était, en moyenne, raisonnablement satisfaisante. Les résultats ont varié de la satisfaction partielle des critères d'une stratégie de communication de haute qualité, tels qu'énoncés précédemment, à la satisfaction de l'essentiel de ces critères. Les petites entités ont obtenu les meilleurs résultats en termes de qualité.

185. Une stratégie ou un plan de communication a été préparé dans seulement la moitié des réformes axées sur la réorganisation interne. C'est surprenant étant donné l'importance de communiquer lorsqu'on apporte des changements à la configuration ou à la structure de l'entité – ces changements pouvant avoir de grandes incidences sur le personnel. Les réformes axées sur la décentralisation affichent de moins bons scores : 40 % seulement des entités qui ont procédé à une décentralisation administrative ou transféré du personnel vers les bureaux régionaux et/ou de pays avaient élaboré une stratégie ou un plan de communication dans le cadre de leur réforme. Pour les réformes de réorganisation ou de décentralisation qui disposaient de stratégies de communication, la qualité était moyenne, répondant en partie aux critères d'envergure décrits précédemment.

186. En résumé, le tableau est plutôt mitigé. Bien que la communication soit importante pour gérer efficacement le changement, l'absence de stratégie dans de nombreux cas est préoccupante. Pour les entités qui ont préparé des stratégies ou des plans, l'envergure ou la qualité était raisonnable en ce qu'ils comportaient certains ou un grand nombre des éléments jugés essentiels à une communication efficace.

Formulation des communications

187. La formulation de ce qui doit être communiqué a été soulignée comme une question importante dans les réformes examinées. Même les petits changements dans la formulation des communications peuvent influencer sur la façon dont elles sont perçues. Par exemple, les choix imposés ou formulés par défaut, le statu quo ou une norme sociale peuvent inciter les gens à ne pas les accepter. Les normes sociales sont particulièrement contraignantes lorsqu'elles sont locales ou suivies par un groupe auquel le personnel s'identifie.

188. Dans les cas examinés, la formulation des réformes a varié. Entre un tiers et la moitié environ des réformes ont été présentées en mettant l'accent sur les valeurs fondamentales de l'entité. Cela reflète une intention claire et précise d'encourager une implication émotionnelle entre l'individu et l'entité, visant à se réapproprier la mission qui est au cœur de la fonction publique internationale. Les réformes relevant de cette catégorie étaient généralement de grandes réformes stratégiques portant sur la mission, la culture et la performance de l'entité, plutôt que des réformes axées sur les technologies. Une deuxième série de réformes a été présentée sous l'angle du concept de cohésion, en mettant l'accent sur les valeurs de l'entité plutôt que sur les régions ou pays par rapport au siège, ou les départements par rapport aux autres départements, généralement en réponse à un diagnostic révélant une tendance aux cloisonnements organisationnels ou un manque de réactivité entre le siège et les opérations sur le terrain. Pour la troisième série, la formulation a porté sur l'autonomisation, en soulignant que la réforme permettrait un plus grand contrôle et une plus grande autonomie au niveau local. La dernière série s'est concentrée sur des questions plus pragmatiques concernant les bénéfices potentiels de la réforme pour le personnel, que ce soit en termes de gain de temps (élimination d'étapes dans un processus), de systématisation ou d'amélioration de l'environnement de travail.

189. En résumé, la formulation des réformes examinées dans la présente étude a eu tendance à souligner les aspects positifs, en mettant l'accent sur l'adoption de changements collectifs et individuels, plutôt qu'à s'attaquer spécifiquement à la résistance potentielle au changement. Il a été considéré que la résistance pouvait être abordée à un stade ultérieur. Dans ce contexte, il est important de souligner que l'acceptation et la résistance sont deux concepts différents, et non des extrémités opposées du même continuum. Alors qu'une résistance élevée suppose un effort dirigé négativement, une faible acceptation est l'absence de soutien³⁶. Comprendre cette distinction peut aider les décideurs dans les entités à diagnostiquer les obstacles comportementaux et attitudeux et à concevoir des communications et d'autres interventions pour favoriser l'acceptation d'une réforme.

190. La science qui sous-tend la formulation des réformes a été discutée avec un certain nombre d'entités des Nations Unies. L'encadré 8 montre comment les théories existantes peuvent être utiles pour présenter certains types de réformes en vue d'obtenir les meilleurs résultats possibles.

Encadré 8

Fonder l'élaboration de la communication sur une théorie pertinente

Depuis 2010, un quart des réformes avec gestion du changement dans les entités des Nations Unies étudiées ont porté sur la technologie, par exemple sur un progiciel de gestion intégré. Pendant l'examen des cas et les entretiens avec les équipes concernées, il a été relevé que peu d'entre elles connaissaient les théories relatives aux systèmes informatisés d'aide à la gestion susceptibles de favoriser l'acceptation d'une nouvelle technologie. L'une d'entre elles est la « théorie unifiée de l'acceptation et de l'utilisation de la technologie », qui énonce plusieurs facteurs permettant de déterminer si les employés utiliseront une nouvelle technologie. Selon cette théorie, quatre facteurs sont particulièrement importants : a) la performance espérée (c'est-à-dire, la conviction que le système aidera le fonctionnaire à améliorer ses performances au travail) ; b) l'effort attendu (c'est-à-dire, la facilité d'utilisation perçue) ; c) l'influence sociale (c'est-à-dire, la perception par le personnel que d'autres personnes importantes pensent qu'elles devraient utiliser le système) ; d) les conditions facilitatrices (c'est-à-dire, la conviction qu'il existe une infrastructure organisationnelle et technique pour soutenir l'utilisation du système). Des théories telles que la théorie unifiée de l'acceptation et de l'utilisation de la technologie peuvent guider la

formulation des communications à l'intention du personnel en expliquant les éléments sur lesquels il faut insister pendant le déploiement d'une nouvelle technologie.

Source : Analyse du CCI ; et Viswanath Venkatesh et al., « User acceptance of information technology: toward a unified view », *MIS Quarterly*, vol. 27, n° 3 (2003), p. 425-478.

Segmentation de la communication par audience

191. Les cas étudiés montrent bien généralement que les réformes organisationnelles du système des Nations Unies ont cherché à définir des messages spécifiques destinés à différents publics et à utiliser différentes méthodes pour toucher ces groupes. C'est également le cas des réformes dotées de stratégies ou de plans de communication clairs dans les grandes, moyennes et petites entités des Nations Unies. L'ONU DC, l'une des plus petites entités étudiées, a ciblé un éventail de publics au moyen de différentes méthodes. L'ONU DC a commencé par des réunions entre l'Administration et les fonctionnaires, six mois avant le déploiement d'Umoja au niveau local (cette initiative concernait initialement le Secrétariat de l'ONU). Celles-ci ont été suivies de : réunions hebdomadaires avec les directeurs ; réunions opérationnelles avec les responsables de processus et les personnes référentes dans les différentes divisions ; bulletins d'information et messages spéciaux informant les utilisateurs concernés et leur direction des principales étapes ; kiosques d'information et sessions à la pause-déjeuner pour discuter avec le personnel des changements apportés aux procédures opérationnelles.

192. La réforme AIPS de l'AIEA a employé une stratégie de communication fondée sur le concept que les messages seront davantage susceptibles d'être acceptés s'ils sont exprimés par des voix et des autorités diverses. Cette stratégie confirme les arguments avancés plus tôt en faveur du recours à des agents de changement ou à des fonctionnaires désignés et formés au sein de l'entité. Des séances de préparation à la réforme de l'AIEA ont été gérées conjointement avec les représentants des départements et les responsables des processus opérationnels pour traiter cette question.

193. La réforme sanitaire de l'UNRWA, comme autre exemple, a dû s'attaquer, d'une part, à la résistance initiale du personnel face à l'introduction d'une nouvelle approche de la prestation des services de santé, et, d'autre part, à la culture de l'entité perçue comme fermée. Le processus de changement a consisté notamment à présenter et à expliquer au personnel le concept d'« équipes de santé familiale » – ou groupes multidisciplinaires de professionnels de la santé en milieu communautaire – au moyen de différentes formules d'ateliers et d'exercices de formation destinés aux différents publics. L'ampleur de cette tâche a correspondu à la taille et à la diversité des publics clefs : réfugiés de Palestine (clients ou bénéficiaires), personnel de l'UNRWA (3 000 dans le domaine de la santé ; 30 000 au total), gouvernement hôte et donateurs. Les évaluations faites après le lancement de la réforme ont montré que les patients et le personnel avaient accueilli favorablement la mise en place de ces équipes.

194. D'autres exemples de stratégies de communication claires et réfléchies ont été recensés dans les cas étudiés. Ainsi, le Programme de réalignement stratégique de l'OMM s'est servi d'un éventail de méthodes pour cibler différents publics, avec de bons résultats (encadré 9).

Encadré 9

Stratégie de communication pour la réforme des organes constituants de l'OMM

Le Plan de transition développe la stratégie de communication de l'OMM, en mettant très nettement l'accent sur une communication ciblée et fréquente visant à bien faire comprendre la raison d'être du changement et à établir un dialogue pour recevoir des commentaires en retour.

Le plan portait sur trois domaines clefs. Premièrement, il décrit les publics visés – divisés en parties prenantes internes et externes, chaque groupe ayant des canaux de communication et des objectifs précis. Deuxièmement, des messages clefs ont été développés pour ces deux groupes. Ceux-ci ont été diffusés en utilisant les méthodes de

communication choisies pour chaque groupe. Enfin, ces méthodes ont été associées à des outils et à des plateformes spécifiques : rapports sur l'état d'avancement, réunions d'information, réunions formelles avec les parties prenantes, enquêtes, mémorandums explicatifs, etc. Le plan décrit une approche en cascade, dans laquelle les défenseurs des changements étaient chargés de transmettre les informations. Il prévoyait en outre une source centralisée d'information chargée de présenter le projet d'avenir de l'OMM, ses grandes priorités, ses valeurs fondamentales, ses buts à long terme et ses objectifs stratégiques.

La stratégie de communication de l'OMM s'inscrivait dans un plan plus large de gestion du changement qui décrivait les moyens de préparer, de gérer et de renforcer le changement. Cela a permis de donner un contexte à la stratégie et de relier celle-ci à d'autres caractéristiques du plan.

Source : Résumé de cas du CCI sur la réforme des organes constituants de l'OMM.

Fréquence et calendrier des communications

195. Les cas étudiés montrent également que la fréquence des communications et le moment choisi pour celles-ci sont des facteurs importants de réussite. Il a été relevé, dans les publications plus générales étudiées, que la direction et le personnel d'encadrement font parfois l'erreur de penser qu'en transmettant un message fort au début de la réforme, les gens comprendront ce qu'ils doivent faire tout au long du processus. Or, un grand changement soutenu exige une communication constante pendant toute la durée du processus. Un examen approfondi de la documentation sur les réformes menées, telles que « Creating a Better OCHA », révèle à quel point la communication a joué un rôle constant et essentiel dans cette vaste réforme. Dans le cadre de la réforme Examen des processus opérationnels à l'OIT, des points quotidiens dans les équipes, ainsi que d'autres pratiques de gestion d'équipe, ont été adoptés pour encourager et améliorer la communication et le fonctionnement organisationnel des équipes. Les recherches en psychologie montrent que les débriefings réguliers des équipes et les analyses après action (dans le cadre de points quotidiens ou autre) peuvent améliorer la performance globale de 20 à 25 % s'ils sont axés sur l'auto-apprentissage actif, sur l'intention de s'améliorer ou sur une réflexion par rapport à des événements précis et à des informations provenant de sources multiples³⁷.

D. Ressources et résultats

196. L'affectation des ressources nécessaires constitue un aspect de la gestion structurée du changement. Le second consiste à énoncer clairement les résultats escomptés et à prévoir un système de suivi et d'évaluation de ces résultats. En termes de coûts-avantages, il s'agit du rapport entre, d'une part, ce qu'il en coûte de gérer l'aspect humain du changement, et, d'autre part, les avantages découlant de l'application d'une approche structurée visant à donner aux employés les capacités et l'envie d'adopter un changement³⁸. Comme pour toute allocation de ressources, celle-ci ne peut être justifiée dans le temps que si les avantages réels et tangibles de la gestion du changement peuvent être clairement mesurés et s'ils l'emportent sur les coûts.

197. Dans la présente section, nous examinerons dans quelle mesure les entités des Nations Unies ont clairement chiffré et budgétisé la gestion du changement dans le contexte de leurs réformes, puis nous passerons en revue la manière dont les entités ont planifié, suivi et évalué la gestion du changement. L'importance de ces éléments, en ce qu'ils permettent de tirer des leçons de l'investissement réalisé et de justifier celui-ci, sera discutée.

Résumé

198. La justification d'une ligne de conduite particulière repose sur deux éléments principaux : le coût et les avantages ou résultats.

199. Sur les 47 réformes menées depuis 2010, 20 % seulement avaient expressément préaffecté des fonds à la gestion du changement. L'absence de planification financière de la

gestion du changement dans la majorité des cas permet difficilement de voir comment l'investissement pourrait être justifié après coup. Sans pouvoir attribuer des avantages ou des résultats précis à des coûts particuliers, les avantages d'une réforme sont difficiles à déterminer et à faire valoir. Il s'agit là d'une préoccupation majeure. **Les inspectrices proposent que tous les éléments du coût d'une réforme soient clairement budgétisés, y compris la gestion du changement.**

200. Dans seulement 30 % des réformes examinées, un cadre de résultats ou d'avantages avait été préparé avec des indicateurs ou des critères mesurables permettant de suivre et de cerner les changements opérés et ceux ne l'ayant pas été, et les raisons pour cela. En outre, 30 % seulement des réformes ont donné lieu à une forme d'examen ou d'évaluation externe ou indépendante. En résumé, peu de réformes des entités des Nations Unies ont établi une base solide pour évaluer le changement, en tirer des enseignements et en rendre compte.

201. Les réformes organisationnelles qui avaient prévu des budgets pour la gestion du changement étaient deux fois plus susceptibles de mesurer leurs résultats. Les réformes ont eu tendance soit à adopter des bonnes pratiques à la fois dans l'affectation des budgets et dans l'évaluation des résultats, soit à ne rien faire dans ces deux domaines.

Budgétisation de la gestion du changement

202. Les données recueillies en étudiant les 47 réformes montrent que pour seulement 20 % d'entre elles des fonds avaient été préaffectés à la gestion du changement. Une corrélation directe a été établie entre la préaffectation de fonds et la qualité globale de la stratégie de gestion du changement – les scores d'envergure étant deux fois plus élevés pour les réformes pour lesquelles des fonds avaient été réservés en comparaison avec celles pour lesquelles ce n'était pas le cas.

203. La préaffectation de crédits a surtout été pratiquée dans les réformes des grandes et moyennes entités des Nations Unies, et seulement dans une réforme menée par une petite entité. Toutefois, même parmi les moyennes et grandes entités, la pratique n'a pas été uniforme. Si l'on regarde les multiples réformes menées au sein d'une même entité, on constate que des fonds ont été préaffectés à la gestion du changement dans certains cas mais pas dans d'autres. Cela indique que les différentes réformes ont été budgétisées différemment, certaines ayant été intégrées dans les budgets de base des départements et d'autres en tant que projets autonomes. Il est admis que même si un budget a été alloué à la gestion du changement, cela ne montre pas que ces sommes ont réellement été dépensées pour la gestion du changement (étant entendu que, pour la majorité des 47 réformes de l'échantillon, des montants ont été consacrés à la gestion du changement à différents niveaux). Toutefois, il est préoccupant que, pour 80 % des réformes, la gestion du changement n'ait pas été expressément prévue *ex ante* au budget dans le cadre d'un plan financier.

204. La source de financement de la gestion du changement a été, dans l'ensemble, difficile à déterminer. Peu d'entités ont répondu aux questions précises sur les sources de financement des réformes en général et sur la ou les sources utilisées pour financer leur plan ou leurs mesures de gestion du changement dans le cadre de ces réformes. Pour les entités qui ont répondu, aucune tendance claire n'est ressortie quant à l'utilisation des ressources de base par rapport aux autres ressources (ressources extrabudgétaires) aux fins de la gestion du changement. La plupart des réformes pour lesquelles des données sont disponibles semblent être financées à la fois par le budget ordinaire approuvé et par des fonds extrabudgétaires. La dotation en personnel constitue un important poste de dépenses en matière de gestion du changement (voir ci-dessous), en grande partie financé par le budget ordinaire. Inversement, lorsque des consultants ont été recrutés pour appuyer un processus de gestion du changement, la source de financement était le plus souvent extrabudgétaire. Les autres sources varient selon l'entité et la réforme.

Éléments constitutifs du coût de la gestion du changement

205. Les principaux éléments constitutifs du coût de la gestion du changement sont le temps de travail qu'y consacre le personnel, les communications, la formation, les déplacements et les supports pédagogiques. Les éléments constitutifs secondaires sont les

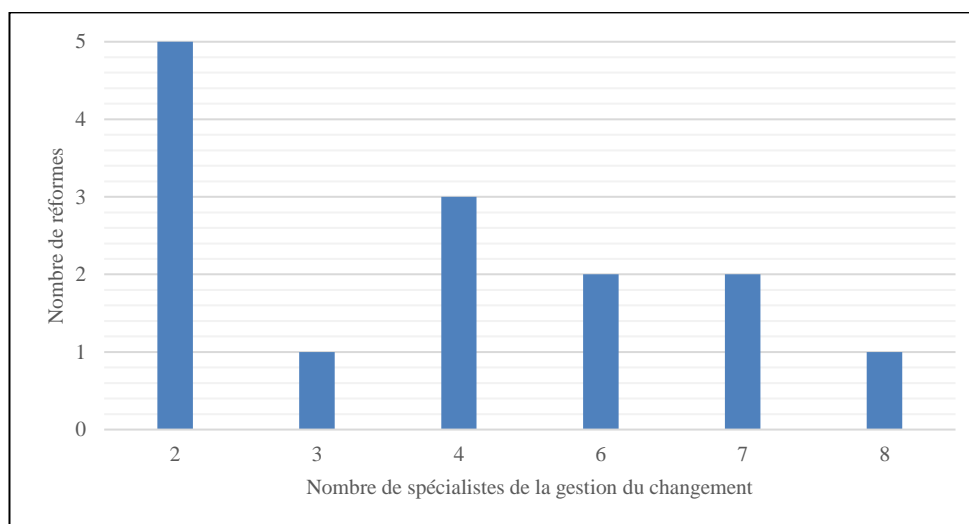
honoraires des consultants et les coûts des activités (ateliers, événements, réunions entre l'Administration et les fonctionnaires, etc.).

206. *Personnel affecté à la gestion du changement* : l'affectation de fonctionnaires à la gestion du changement dans le cadre d'une réforme organisationnelle comprend plusieurs composantes. Comme il a été expliqué plus haut, des fonctionnaires de tous les échelons de l'entité sont généralement associés aux réformes et aux composantes de la gestion du changement dans ce contexte. En outre, il est difficile de déterminer quels fonctionnaires ont joué un rôle technique dans une réforme, par exemple en travaillant sur le développement de systèmes, sur la restructuration organisationnelle et autres, et quels fonctionnaires étaient spécifiquement chargés de la gestion du changement (en termes de préparation du personnel et de diagnostic afférent, de sélection et de travail des agents du changement, de communication et d'évaluation), car les entités n'ont pas toujours fait ces distinctions dans leurs budgets.

207. Il a toutefois été possible d'obtenir des données ventilées sur la participation du personnel dans les réformes qui avaient été dotées d'équipes de gestion du changement, qu'il s'agisse d'équipes s'occupant uniquement du changement ou de capacités de gestion du changement au sein d'une équipe de projet plus large. La figure 10 montre la taille de la capacité de gestion du changement dans les réformes étudiées pour lesquelles des données étaient disponibles. La taille moyenne de la capacité de gestion du changement était de 4,8 personnes par réforme (sur un échantillon de 15 réformes), la durée moyenne de ces réformes étant de 5,2 années. Ces chiffres sont quelque peu faussés du fait qu'un petit nombre de réformes ont été dotées d'un grand nombre de fonctionnaires chargés de la gestion du changement. Neuf des 14 réformes avaient des équipes composées de deux à quatre employés affectés à la gestion du changement. Comme il ressort de la figure 10, cinq réformes sur quatorze ne disposaient que de deux fonctionnaires chargés de la gestion du changement.

Figure 10

Nombre de fonctionnaires affectés à la gestion du changement dans les réformes menées par les entités des Nations Unies



Source : Analyse du CCI fondée sur les résumés des cas.

208. Outre la taille moyenne et modale des équipes de gestion du changement, la durée moyenne des réformes et le temps moyen consacré à la gestion du changement pendant la réforme, un dernier élément est requis afin de calculer le coût pour l'entité : les catégories professionnelles. Celles-ci ont également considérablement varié d'une entité à l'autre et d'une réforme à l'autre. Les équipes de gestion du changement étaient généralement dirigées par des fonctionnaires des catégories D2, D1 ou P5, appuyés par des fonctionnaires de diverses catégories – P5, P4 et P3 – ainsi que par des agents des services généraux. En résumé, les équipes chargées de la gestion du changement n'ont pas de composition

standard. Il n'existe donc aucune base permettant d'en estimer le coût moyen pour les entités.

209. Au-delà du personnel essentiel intégré dans les équipes de gestion du changement ou de projets, le nombre estimé d'employés participant à la gestion du changement varie considérablement. Pour les 12 réformes (dans l'échantillon de 47) qui ont constitué des réseaux d'agents de changement, 25 à 40 agents de changement ont été recensés au sein du personnel. Le temps estimé consacré à la gestion du changement était de 5 à 15 % sur une période d'un à deux ans, selon la réforme. En règle générale, il a été demandé aux fonctionnaires de travailler sur la gestion du changement en plus de leurs tâches courantes.

210. *Consultants* : dans la moitié des 47 réformes examinées, les entités ont demandé à des sociétés de consultants d'appuyer leurs efforts de réforme, y compris de gestion du changement. La moitié de ces consultants ont uniquement participé à la conception de la stratégie de gestion du changement dans le cadre de la réforme, ce qui comprenait un travail de diagnostic dans certains cas, et l'autre moitié a travaillé sur certains aspects des phases de conception, de mise en œuvre et d'évaluation de l'initiative. Les entités des Nations Unies n'ont fourni aucune information sur la durée des missions des consultants ni sur leurs coûts. Le chapitre V examinera les implications du recours aux consultants et la manière dont leurs services ont été utilisés.

211. *Autres coûts* : en ce qui concerne les autres coûts, y compris les communications, la formation, les ateliers et les déplacements, il n'a pas été possible de dégager des tendances ou de faire des comparaisons. Certaines entités ont expliqué que des efforts avaient été faits pour les intégrer dans des activités planifiées à l'avance, par exemple le Secrétariat de l'ONU a rapporté que pour le processus de changement Umoja, ils avaient systématiquement utilisé le calendrier des conférences du personnel du Secrétariat pour informer et associer autant que possible ce personnel. Cette démarche a également permis de cibler des groupes spécifiques de personnes et d'optimiser les frais de déplacement déjà engagés pour de telles conférences. D'autres entités ont indiqué que les principaux coûts étaient la mise en place des formations (y compris le recrutement de formateurs externes), l'animation des ateliers et la coordination.

212. *Coûts cachés* : tout processus de changement peut comporter des coûts cachés qui doivent être envisagés et pris en compte à l'avance. Il peut s'agir notamment d'une perte potentielle de productivité pendant la phase de mise en œuvre, due à la fois aux changements planifiés, tels que la transition du personnel et le temps nécessaire pour acquérir les nouvelles compétences, et aux effets imprévus, tels que l'incertitude et la baisse de moral entraînant un rendement moindre et une augmentation des congés de maladie. Il peut être nécessaire, d'une part, de prévoir des crédits budgétaires pour recruter du personnel temporaire à des fonctions essentielles pendant la phase de transition clef, et, d'autre part, de se concentrer particulièrement sur la gestion du changement dans les domaines critiques de la planification, de la mobilisation et de la communication décrits dans la présente étude afin de prévenir la baisse de moral et la lassitude.

Avantages du suivi et de l'évaluation

213. L'autre aspect du rendement des sommes investies est celui des avantages ou des résultats recherchés. Les entités ont besoin de critères et de mécanismes pour mesurer les progrès et les changements – à la fois pour tirer des enseignements pendant et après une réforme, et pour rendre compte au personnel, aux organes directeurs et aux autres parties prenantes de ce qui a été accompli avec ce qui a été dépensé.

Planifier pour mesurer la gestion du changement

214. Le suivi et l'évaluation des progrès et de la performance doit reposer sur un cadre ou sur une théorie du changement définissant les principales étapes à suivre, les résultats attendus, les risques et les postulats de base. Or, bien que la gestion du changement puise ses sources dans les théories exposées au chapitre II, ces théories, dans l'ensemble, donnent peu d'indications sur les modalités pratiques, les types de résultats escomptés, les risques possibles, les liens logiques entre le changement visé et les résultats plus larges de la réforme ou les postulats de base. Elles ne fournissent qu'une orientation générale sur les

types d'enjeux et de processus, et c'est à chaque entité qu'il revient de façonner sa propre stratégie en matière de performance et de résultats.

215. Les cinq éléments clefs d'une stratégie d'avantages ou de résultats sont les suivants :

a) **Définition des principaux résultats recherchés, y compris des produits ou objectifs à atteindre, des réalisations immédiates et intermédiaires et des impacts à plus long terme.** Les postulats doivent être définis et explicités en détaillant la manière dont les résultats escomptés seront obtenus, en particulier la transition entre l'acceptation initiale de nouvelles façons de travailler et les changements recherchés dans les pratiques. La compréhension des voies ou trajectoires du changement et des facteurs de causalité fait également l'objet d'études scientifiques depuis plusieurs décennies et a été abordée dans l'examen de la gestion axée sur les résultats dans le système des Nations Unies pour le développement (JIU/REP/2017/6), réalisé par le CCI en 2017. Ces sources devraient être utilisées pour l'établissement du cadre ;

b) **Conception de l'évaluation, décrivant comment les processus de gestion du changement et ses résultats seront mesurés.** Il peut s'agir d'évaluer les changements au fil du temps, en comparant les données au début, au milieu et à la fin du changement comme seule base pour déterminer la cause et les conséquences. Il peut s'agir d'établir des contrôles, des contrefactuels ou des hypothèses rivales, lorsque la mise en œuvre teste différentes approches, les compare et les met en contraste ;

c) **Indicateurs ou critères utilisés pour mesurer les processus clefs, les résultats escomptés et les postulats tout au long de la chaîne de résultats.** Ces indicateurs devraient être stratégiques et mesurer les principaux points de pression ou les résultats qui sont indispensables au succès de la réforme. S'il est impossible de les mesurer directement, des indicateurs supplétifs devraient être utilisés. Lorsque l'on cherche à évaluer le changement chez les individus, des évaluations psychométriques des comportements, d'autres conséquences psychosociales et parfois des concepts connexes comme les connaissances et les attitudes peuvent être nécessaires (voir l'encadré 10 pour des exemples) ;

d) **Outils de collecte de données, y compris quantitatives et qualitatives.** Le lien entre les indicateurs et les outils est important ;

e) **Mécanismes de partage, de discussion et de diffusion des données et des renseignements issus des processus de suivi.** Ceux-ci sont étroitement liés à la stratégie de communication et doivent définir les données et renseignements nécessaires à chaque étape du processus. Dans un processus de changement, ils permettent d'informer le personnel pour le motiver quand les choses se déroulent bien et de trouver des mesures correctives quand elles ne se passent pas bien.

216. Ces critères correspondent aux attentes précises d'un système de gestion axée sur les résultats, et toutes les entités des Nations Unies sont tenues d'intégrer ces principes de gestion axée sur les résultats, notamment de suivre et d'évaluer tous les aspects de cette gestion. Au regard de ces cinq critères, les réformes étudiées n'ont pas obtenu de bons scores. Seulement 30 % des réformes avaient inclus une forme de cadre de résultats ou d'avantages, ou avaient prévu une évaluation pour mesurer les produits, les réalisations et les impacts de la gestion du changement. Les petites entités affichent des scores particulièrement faibles dans ce domaine : seulement 8 % des réformes menées dans les petites entités disposaient d'un cadre quelconque, contre 47 % dans les entités de taille moyenne et 29 % dans les grandes entités.

Encadré 10

Démontrer la valeur au moyen de cadres de résultats et de mécanismes de suivi

Pour le Programme de réaligement stratégique de l'OMPI, le cadre de résultats utilisé a porté notamment sur les réalisations de la gestion du changement en matière de modification des pratiques, des comportements et de la culture de l'entité. Ce cadre a été élaboré à partir de l'enquête sur les valeurs fondamentales de l'entité, qui a permis d'établir des scores de référence pour les indicateurs chargés de mesurer les opinions du personnel sur toute une série de questions, notamment sur le travail en commun et sur la reddition de comptes. Les données de cette enquête ont ainsi pu être utilisées pour alimenter les

indicateurs chargés de mesurer les résultats de la gestion du changement dans ce programme.

Pour la réforme Examen des processus opérationnels de l'OIT, des critères mesurables relatifs aux processus opérationnels et à la santé organisationnelle ont été définis et suivis. En suivant simultanément les mesures de réforme (dans le contexte de l'initiative de gestion allégée) et les mesures comportementales (dans le contexte de l'initiative relative à l'indice de santé organisationnelle), il a été possible de déduire qu'il y avait certaines synergies entre ces deux domaines d'action. Par exemple, les gains de temps signalés par le personnel d'encadrement se sont élevés à 89 équivalents plein temps, ce qui a permis de réaffecter les ressources des services d'appui vers les services opérant en première ligne ou de réinvestir dans les services administratifs. En ce qui concerne la culture, l'augmentation des scores dans l'indice de santé organisationnelle a été trois fois supérieure dans les unités où la gestion allégée avait été mise en œuvre, comparée au reste de l'OIT.

Source : Cadre de résultats du Programme de réaligement stratégique de l'OMPI ; Rapport d'analyse de l'enquête sur les valeurs fondamentales, 2011 ; Examen des processus opérationnels de l'OIT : données de l'enquête sur l'indice de santé organisationnelle, 2018 ; et résumé des résultats de l'Examen des processus opérationnels de l'OIT, 2018.

217. Les types de réformes qui ont obtenu de meilleurs scores sont celles consacrées à la mise en place de systèmes de gestion (gestion axée sur les résultats et gestion du risque institutionnel) : 50 % d'entre elles disposaient d'un cadre de mesure des résultats permettant d'apprécier – généralement de manière très partielle – les produits et les réalisations de la gestion du changement.

218. Une évaluation de la qualité des cadres de résultats ou d'avantages pour ces réformes montre qu'en moyenne, ces cadres ont partiellement utilisé les critères énoncés plus haut. En règle générale, ils incluaient un ensemble de résultats escomptés pour la réforme, en faisant une place limitée aux réalisations spécifiques de la gestion du changement et aux mesures d'évaluation de ces réalisations. Les cadres qui ont le mieux traité les réalisations de la gestion du changement étaient axés sur les réactions du personnel face aux changements recherchés, sur des indicateurs de santé organisationnelle et sur d'autres questions connexes (voir l'annexe III C pour plus de précisions).

Suivi et apprentissage

219. La moitié des réformes ont, dans la pratique, utilisé une forme de mécanisme visant à suivre leurs progrès et leur performance, ou à en discuter.

220. Bon nombre des mécanismes utilisés étaient informels et ne reposaient pas sur un cadre clair de résultats et d'indicateurs. Il s'agissait notamment de réunions et points d'équipe ainsi que de discussions virtuelles transorganisationnelles sur les progrès réalisés, avec des données provenant de diverses sources. Les réformes organisationnelles dotées de systèmes clairs de collecte de données relatives aux résultats de la gestion du changement ont généralement réalisé des enquêtes en plusieurs phases portant sur les modifications des pratiques et comportements, et interrogeant sur l'évolution de ces critères mesurables grâce à des mécanismes de remontée de l'information à tous les niveaux de l'entité.

Évaluation de la gestion du changement

221. Dans un peu plus d'un tiers des réformes organisationnelles analysées dans le cadre de la présente étude, il a été procédé à une forme d'examen ou d'évaluation externe visant à apprécier les résultats de la gestion du changement (soit séparément, soit dans le cadre d'un examen ou d'une évaluation plus large de la réforme). Le recours aux évaluations a été plus uniforme, celles-ci ayant été réalisées dans un peu moins d'un tiers des réformes pour les petites entités et dans la moitié des réformes pour les grandes entités.

222. Peu de renseignements ont été fournis sur les évaluations, mais on sait que celles-ci ont généralement été réalisées soit par le bureau d'évaluation indépendant ou interne de l'entité, soit par un cabinet de consultants ayant procédé à un examen externe. Ces

évaluations ont été faites à différentes étapes des réformes. Les évaluations à mi-parcours ou par étapes ont généralement été structurées de manière à déterminer ce qui avait fonctionné et ce qui n'avait pas fonctionné pendant la phase précédente. Par exemple, le Plan et architecture pour la transformation globale de l'OMS (de 2018 à ce jour), qui a suivi la Réforme de l'OMS (2011-2017), a comporté trois évaluations pour chaque phase du processus de réforme. Ces évaluations ont porté sur des questions liées à la gestion du changement, notamment sur les arguments développés en faveur du changement, sur l'utilisation des réseaux d'agents de changement et sur l'impact organisationnel. Les évaluations de fin de réforme ou *ex post* peuvent être utiles pour fournir une vue d'ensemble sommative et rendre compte de ce qui a été réalisé par rapport à ce qui était prévu.

223. Dans l'ensemble, les volets gestion du changement ont été mal traités dans les évaluations des réformes. Les évaluations ont généralement porté sur les résultats globaux de la réforme et sur les enseignements à en tirer, notamment sur la question de savoir si des systèmes avaient été mis en place, si les structures avaient été synchronisées et si des ressources avaient été libérées. Elles ont rarement porté sur les changements visés dans les pratiques, les comportements et les attitudes actuels vis-à-vis de ces systèmes, structures et stratégies, lesquels sont pourtant déterminants pour leur adoption et leur viabilité. Elles n'ont pas non plus examiné comment la gestion du changement avait été abordée pendant la conception et la mise en œuvre des réformes.

224. Les évaluations destinées à mesurer les changements dans ces dimensions humaines peuvent avoir besoin d'être différées jusqu'à ce que les réformes aient évolué. Sinon, il convient de définir des indicateurs supplétifs clairs visant à mesurer les changements sur le long terme. Il existe des modèles d'évaluation évolutive qui sont bien adaptés pour appuyer et apprécier l'innovation et l'adaptation dans des environnements dynamiques tels que les réformes avec gestion du changement. Ces méthodes d'évaluation tendent à placer les évaluateurs à l'intérieur des processus – plutôt qu'à utiliser l'approche externe traditionnelle. L'objectif est d'intégrer l'évaluation dans le processus de mise en œuvre et d'obtenir des résultats rapides en temps réel qui peuvent servir à ajuster les changements³⁹. C'est le cas, par exemple, du travail pilote mené par le FNUAP sur l'évaluation évolutive dans le contexte de la gestion axée sur les résultats.

225. Les inspectrices recommandent aux bureaux d'évaluation des entités des Nations Unies de veiller à ce que les prochaines évaluations des grandes réformes organisationnelles soient conçues de manière à étudier, d'une part, si la gestion du changement a été intégrée efficacement dans un processus de réforme, et, d'autre part, les résultats de ces réformes en termes de changements réels dans les pratiques, la culture et les comportements.

226. Les inspectrices recommandent en outre que l'École des cadres du système des Nations Unies, avec l'appui du Laboratoire des Nations Unies pour le changement et le savoir organisationnels, collabore avec le réseau de spécialistes de la gestion du changement, les spécialistes du budget (par l'intermédiaire du réseau Finances et budget du CCS) et les spécialistes de l'évaluation (par l'intermédiaire du Groupe des Nations Unies sur l'évaluation) en vue d'élaborer des directives sur l'établissement de budgets visant à chiffrer, suivre et évaluer la gestion du changement dans le cadre des réformes menées par les Nations Unies. Des directives, règles et exemples de cas tirés des différents types de réformes aideraient toutes les entités des Nations Unies, en particulier celles qui disposent de moins de ressources, à respecter certains critères en matière d'affectation de ressources au changement et d'évaluation de celui-ci.

227. La recommandation ci-après devrait améliorer l'efficacité des entités des Nations Unies.

Recommandation 4

Les chefs de secrétariat devraient veiller à ce que les ressources allouées à la gestion du changement soient clairement désignées et que les résultats attendus soient chiffrés, suivis et évalués.

Notes de bas de page du chapitre IV

- ²¹ Jerald Greenberg, « Organizational justice: the dynamics of fairness in the workplace », Sheldon Zedeck (dir.), *APA Handbook of Industrial and Organizational Psychology, vol. 3 : Maintaining, expanding, and contracting the organization* (Washington, American Psychological Association, 2011), p. 271-327.
- ²² Georg Schreyögg et Christian Noss, « Reframing change in organizations: the equilibrium logic and beyond », *Academy of Management Proceedings*, vol. 2000, n° 1 (Briarcliff Manor, Academy of Management, 2000).
- ²³ Edgar H. Schein, « Defining organizational culture », *Classics of Organization Theory*, vol. 3 (1985), p. 490-502.
- ²⁴ Voir WFP/EB.1/2017/11-C (Programme alimentaire mondial, 2017).
- ²⁵ Résumé de cas du CCI, « OCHA: Creating a Better OCHA » (non publié, 2019).
- ²⁶ Résumé de cas du CCI, « OCHA: WHO AFRO reform » (non publié, 2019).
- ²⁷ Il existe un certain nombre d'indices de santé organisationnelle. L'OIT et l'OMS se sont inspirées de l'indice conçu par McKinsey & Company.
- ²⁸ Le Mayflower Group a été constitué avec les objectifs suivants : « a) développer des éléments de base à inclure dans les enquêtes menées auprès des membres pour faciliter les comparaisons normatives entre les entreprises ; b) échanger les meilleures pratiques en matière de conception, de traitement et d'analyse des données d'enquêtes ; et c) mener des recherches originales sur la base des normes du groupe afin d'informer les membres sur les tendances des attitudes des employés vis-à-vis de sujets clés ». Il existe des documents décrivant comment ce groupe fonctionne et partage les normes tout en respectant les besoins de confidentialité dans un environnement hautement concurrentiel. Au fil des ans, les membres du Mayflower Group ont inclus 3M, Allstate Insurance, AT&T, General Electric, Home Depot, Honeywell, IBM, Intel, PepsiCo, Procter & Gamble et Xerox, pour n'en nommer que quelques-uns. (Claude Ury, *The SAGE Encyclopedia of Industrial and Organizational Psychology* (2017)).
- ²⁹ Jean-Louis Denis, Lise Lamothe et Ann Langley, « The dynamics of collective leadership and strategic change in pluralistic organizations », *Academy of Management Journal*, vol. 44 (2001), p. 809-837.
- ³⁰ École des cadres du système des Nations Unies, « Change management at the United Nations and the UNLOCK change model » (6 novembre 2018) ; Éamonn V. Kelly, « Governance rules! The principles of effective project governance », document présenté à l'occasion du Congrès mondial du Project Management Institute organisé en 2010.
- ³¹ Gartner, « What is employee engagement? », 28 novembre 2018, disponible en anglais à l'adresse suivante : www.gartner.com/smarterwithgartner/what-is-employee-engagement/.
- ³² Citation de Mark Lowcock, Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires, figurant dans le résumé du projet de note sur le deuxième Forum des agents du changement, 27 et 28 mars 2018.
- ³³ Janis A. Cannon-Bowers et Clint Bowers, « Team development and functioning », *APA Handbook of Industrial and Organizational Psychology, Volume 1: Building and Developing the Organization* (Sheldon Zedeck (dir.), Washington, American Psychological Association, 2011), p. 597-650 ; et Eduardo Salas et al., « Teams in space exploration: a new frontier for the science of team effectiveness », *Current Directions in Psychological Science*, vol. 24, n° 3 (2015), p. 200-207.
- ³⁴ Sur les 11 entités des Nations Unies classées dans la présente étude comme étant de petite taille, huit n'avaient pas de stratégie ou de plan de communication discernable. Pour les trois entités qui disposaient d'une stratégie ou d'un plan, celui-ci était de bonne qualité.
- ³⁵ Jennifer Frahm et Kerry Brown, « First steps: linking change communication to change receptivity », *Journal of Organizational Change Management*, vol. 20, n° 3 (2007), p. 370-387.
- ³⁶ Steven D. Caldwell, « Organizational change », Steven G. Rogelberg (dir.), *The SAGE Encyclopedia of Industrial and Organizational Psychology* (2^e éd.) (Thousand Oaks, California, Sage, 2017), p. 1074-1076.
- ³⁷ S. I. Tannenbaum et C.P. Cerasoli, « Do team and individual debriefs enhance performance? A meta-analysis », *Human Factors*, vol. 55, n° 1 (février 2013), p. 231-245.
- ³⁸ « Cost-Benefit Analysis of Change Management », disponible en anglais uniquement à l'adresse suivante : www.prosci.com/resources/articles/cost-benefit-analysis-change-management.
- ³⁹ Voir, par exemple, Michael Quinn Patton, *Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use* (New York, Guilford Press, 2010).

V. Apprendre du changement et l'adopter

228. Le dernier chapitre du présent rapport porte moins sur la gestion du changement dans les réformes individuelles, et davantage sur l'intention, les pratiques et les capacités des entités des Nations Unies, ainsi que du système des Nations Unies dans son ensemble, à accepter pleinement le changement en tant que processus continu.

229. Le concept VUCA – volatilité, incertitude, complexité et ambiguïté – (en anglais, « Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity »), par exemple, permet de décrire la nature et la rapidité des changements constants que connaissent aujourd'hui les entités des secteurs public et privé. Le modèle organisationnel traditionnel suppose une certaine prévisibilité dans l'environnement opérationnel, structuré autour d'un processus linéaire et hiérarchique de planification et d'exécution, dans lequel le changement peut être mis en œuvre dans des conditions contrôlées, selon le modèle de Lewin de « dé cristallisation, changement et recristallisation » décrit précédemment. L'environnement du système des Nations Unies est devenu plus complexe et plus incertain, ce qui signifie que les entités doivent se structurer différemment, travailler autrement et s'appuyer sur un personnel doté de compétences diverses.

230. Le présent chapitre examine comment les entités des Nations Unies ont réorienté leur action, comment elle restructurent et améliorent leur capacité d'adaptation à ce nouvel environnement, de même que comment et où le système ou les entités peuvent appuyer efficacement cette évolution.

Résumé

231. Les données rassemblées dans la présente étude indiquent que les entités des Nations Unies réalignent actuellement leurs culture et capacités organisationnelles pour s'adapter à la complexité et à l'ampleur croissantes des demandes, conformément à leur mandat. Toutefois, l'efficacité de cette adaptation a été inégale jusqu'à présent. La présente évaluation des pratiques et capacités de gestion du changement révèle des différences marquées d'une entité à l'autre, un quart seulement des 26 entités étudiées étant actuellement considéré comme relevant efficacement ces défis.

232. Sur les 26 entités des Nations Unies concernées par la présente étude, sept seulement ont créé au sein de leur structure organisationnelle des unités ou des équipes permanentes ou semi-permanentes de gestion du changement. Bien que la présente étude ait montré que la localisation de la capacité de gestion du changement n'était pas cruciale pour mener à bien une réforme, ces unités jouent un rôle plus large, qu'il s'agisse d'équipes permanentes ou semi-permanentes. Si la gestion du changement ne réside qu'à l'intérieur des structures des réformes individuelles, le risque est que le processus de changement cesse lorsque la réforme prend fin. Or, cela peut être trop tôt, car les réformes ne parviennent pas toujours au point d'arrivée défini, mais peuvent être stoppées ou faire long feu par manque de ressources, quand les objectifs fixés n'ont pas été atteints ou suite à un changement de direction exécutive. Pour jouer un rôle continu dans le changement organisationnel, la gestion du changement doit être intégrée aux structures et processus organisationnels, au-delà du cadre des réformes individuelles limitées dans le temps.

233. Bien que les données probantes confirment que les réformes de gestion du changement doivent émaner du sommet, ces réformes doivent également être liées à une fonction stratégique et transformatrice des ressources humaines et être appuyées par celle-ci. Souvent, l'expertise en matière de sélection du personnel, de systèmes de gestion de la performance, de mesures incitatives, de formation et d'apprentissage réside essentiellement au sein des équipes chargées de la gestion des ressources humaines, mais celles-ci doivent être transformées de manière à soutenir le processus de changement et à amener les entités à être agiles, à prendre des risques et à développer une culture fondée sur les résultats.

234. À l'échelle du système, les perspectives de changement positif sont manifestes. Le Laboratoire des Nations Unies pour le changement et le savoir organisationnels constitue un solide vecteur d'apprentissage et de perfectionnement en matière de gestion du changement. Il fournit également les données probantes nécessaires pour appuyer le redéploiement de l'expertise là et quand elle est le plus nécessaire. De tels réseaux ont besoin d'être soutenus pour se développer au-delà des individus visionnaires qui les créent, afin de devenir autosuffisants et pérennes.

A. Réorienter les efforts

235. Un des thèmes centraux de la présente étude est l'importance de faire concorder la culture organisationnelle et les comportements individuels en tant que catalyseur stratégique de la gestion du changement. Cela suppose d'avoir une culture dans laquelle les fonctionnaires sont à l'aise avec la modification constante de leur façon de travailler, sont capables de mener plusieurs activités en même temps et de gérer les ambiguïtés et peuvent prendre rapidement des décisions en dépit des complexités et des incertitudes⁴⁰.

236. Un quart des entités des Nations Unies incluses dans la présente étude ont mis en œuvre au moins une réforme axée en tout ou en partie sur leur culture organisationnelle : la manière dont le personnel travaille, interagit et se comporte était un élément central de la conception de ces réformes⁴¹. Des réformes axées sur la culture ont été menées dans tous les types et toutes les tailles d'entités participantes. En outre, le nombre et l'intensité de ces réformes ont augmenté depuis 2015, ce qui signifie que les entités des Nations Unies reconnaissent de plus en plus qu'il est important d'apporter des changements majeurs à leur façon de travailler. Cependant, la qualité de la conception et de la mise en œuvre de ces réformes axées sur la culture a considérablement varié : la moitié des réformes ont obtenu de mauvais scores dans l'analyse de l'envergure de ces initiatives dans la présente étude, et seulement un quart ont obtenu de bons scores.

237. Il est essentiel que les entités comprennent leur culture de travail et l'adaptent à leur mission et à leur vision ainsi qu'aux valeurs fondamentales du système des Nations Unies. Les entités des Nations Unies ne seront capables de gérer efficacement le changement et de créer de la valeur que si elles se concentrent sur leur façon de travailler et pas seulement sur ce qu'elles font.

B. Capacités organisationnelles

238. L'ampleur et la rapidité des changements dans l'environnement opérationnel se retrouvent dans le nombre et la portée des réformes entreprises par les entités des Nations Unies au cours de la dernière décennie. Les données recueillies dans le cadre de la présente étude montrent que les réformes liées à la gestion du changement ont triplé dans les entités des Nations Unies entre 2010 et 2017, passant de neuf réformes en cours en 2010 dans les 26 entités examinées à 29 en 2017.

239. Pour s'adapter à cette augmentation, un certain nombre d'entités ont pris l'initiative de mettre en place une capacité permanente sous la forme d'unités ou d'équipes de gestion du changement. Sur les 26 entités concernées par la présente étude, sept (un peu moins d'un tiers) ont créé une unité chargée de coordonner la fonction de gestion du changement.

240. Ainsi qu'il ressort du tableau 2, les unités créées présentent un certain nombre de caractéristiques communes. Premièrement, elles ont généralement été formées en réponse à un appel majeur au changement dans une entité et suite à une prise de conscience qu'une certaine forme de contrôle et de coordination de la gestion du changement était nécessaire pour en assurer le succès. Au départ, il s'agissait généralement d'équipes dont le mandat était limité dans le temps et étroitement lié à une réforme particulière, mais leur valeur a été reconnue et l'unité a été établie ou intégrée au sein d'une structure permanente afin de jouer un rôle continu dans les réformes et changements à venir⁴². Deuxièmement, l'un des rôles principaux de ces unités a été la coordination et l'harmonisation de la gestion du changement, afin de s'adapter à l'accroissement du nombre et de la complexité des réformes en cours dans ces entités.

Tableau 2

Capacités de gestion du changement établies dans les entités des Nations Unies⁴³

<i>Entité/date</i>	<i>Origine et fonction</i>	<i>Caractéristiques</i>
UNOPS, Groupe des ressources humaines et du changement, et Équipe de la facilitation du changement 2013 à ce jour	Orientation générale de la gestion du changement fournie par le Groupe des ressources humaines et du changement, puis travail spécifique à micro-échelle sur une réforme particulière par l'Équipe de facilitation du changement. Cette équipe donne des conseils en matière de conception, fournit des services consultatifs, assure le suivi des changements, procède à des analyses et dispense des formations.	Les capacités de gestion du changement au sein de l'UNOPS font partie intégrante du Groupe des ressources humaines et du changement. La directrice du Groupe des ressources humaines et du changement est membre du Conseil de direction de l'UNOPS et rend compte au Directeur exécutif adjoint. La directrice du Groupe des ressources humaines et du changement est assistée d'un responsable des « fonctions humaines » et d'un responsable des « fonctions du changement ».
PAM, Équipe du changement global au sein de la Division de l'innovation et de la gestion du changement 2014 à ce jour	L'équipe et la division sont chargées de coordonner et d'harmoniser les initiatives liées à la gestion du changement à l'échelle de l'entité afin de prévenir les chevauchements et de créer une synergie.	L'Équipe du changement global a été formée en 2014, puis intégrée à la Division de l'innovation et de la gestion du changement qui a été créée en 2015 à la suite d'une restructuration. Le Directeur de la Division rend compte directement au Directeur exécutif du PAM.
ONUSDC, Transformation opérationnelle et gestion du changement, Division de la gestion 2015 à ce jour	Dirige le processus local de déploiement d'Umoja à l'ONUSDC, en mettant l'accent sur la mise en place de nouvelles façons de travailler.	Initialement chargée du déploiement d'Umoja. Elle se consacre maintenant à la gestion du changement, la mission de l'équipe de projet ayant été redéfinie pour intégrer les divers aspects de cette gestion.
OCHA, Unité de gestion du changement / Unité du développement organisationnel 2016 à ce jour	Établie suite à une recommandation formulée dans le cadre de l'examen de ses activités réalisé en 2015. Rôle : faciliter et « diriger depuis l'arrière » le processus de gestion du changement à l'OCHA, et promouvoir la collaboration transversale.	À l'achèvement des principaux éléments du processus de mise en œuvre du changement, il a été mis fin au mandat de l'Unité de gestion du changement et celle-ci a été remplacée en 2018 par l'Unité du développement organisationnel chargée de suivre les réformes en cours à l'OCHA et à l'échelle des Nations Unies.
HCR, Division de la gestion du changement et Équipe de gestion du changement 2017 à ce jour	Établie avec un objectif précis limité dans le temps, à savoir appuyer une rapide évaluation organisationnelle, notamment la conception de la décentralisation et de la régionalisation du HCR (cette dernière mission étant son objectif actuel). L'équipe joue différents rôles dans les divers volets du changement – appui à la conception, facilitation directe sur le terrain et formations à l'intention des équipes spéciales.	La Directrice de la gestion du changement rend compte directement au Haut-Commissaire. La structure de gouvernance officielle sera mise en place aux deuxième et troisième trimestres de 2019. À compter de janvier 2020, un nouveau Service de la transformation et du changement, qui relèvera de la Haute-Commissaire adjointe, deviendra un service permanent et professionnalisé.
FNUAP, Secrétariat de la gestion du changement 2018 à ce jour	Créé suite à l'évaluation du plan stratégique pour la période 2014-2017, qui a révélé l'absence de processus et de direction clairs en matière de gestion du changement.	Il relève de la directrice exécutive adjointe à la gestion et du comité directeur chargé du processus de changement global.

<i>Entité/date</i>	<i>Origine et fonction</i>	<i>Caractéristiques</i>
	Le rôle du secrétariat est de faciliter la cohérence et l'intégration des divers processus et initiatives de gestion du changement au sein du FNUAP. Le secrétariat est le coordonnateur du volet Gestion du changement.	Unité actuellement limitée dans le temps, jusqu'en 2020.
Bureau régional de l'OMS pour l'Afrique en cours de formation	Travaille en particulier sur le Programme de transformation de l'OMS dans la Région africaine, mais organise également des formations à l'intention des responsables, recense les meilleures pratiques, etc.	Équipe composée de trois personnes, mais cherchant actuellement à recruter d'autres membres et à institutionnaliser la fonction. Au vu des défis rencontrés entre 2015 et 2017, l'OMS a pris conscience qu'elle devait se doter d'une capacité de gestion du changement à plein temps.

241. Troisièmement, ces unités rendent souvent compte aux chefs de secrétariat ou aux équipes dirigeantes, ce qui montre l'importance stratégique accordée à la gestion du changement dans ces entités.

242. Une question connexe ici est le rôle que les équipes chargées de la gestion des ressources humaines jouent dans la gestion du changement. Les expériences menées dans le secteur privé donnent à penser que, même s'il est important d'établir une chaîne de responsabilité hiérarchique claire entre ceux qui conduisent la gestion du changement et les hauts responsables des entités, il est également important que les équipes chargées de la gestion des ressources humaines dans les entités jouent un rôle plus important que par le passé pour les appuyer⁴⁴. Elles peuvent notamment aider à sélectionner les équipes de changement sur la base des résultats obtenus par le passé, appuyer la création de mécanismes de reconnaissance et de récompense du mérite pour les initiatives de changement, et ajuster le recrutement interne, la formation et la gestion des aptitudes et de la performance en fonction des capacités de gestion du changement.

243. Il ressort d'un certain nombre de cas de réforme que la gestion des ressources humaines joue un rôle de plus en plus stratégique plutôt qu'un simple rôle administratif dans les entités. La création de « stratégies de gestion des talents » ou la « gestion centrée sur les relations humaines » ne se limite pas à un changement d'image : c'est l'occasion d'assumer le type de rôle envisagé ici, en définissant et en soutenant la gamme de compétences, telles que la gestion du changement, qui sera probablement nécessaire à ces entités dans un avenir proche.

244. Le processus de transformation des ressources humaines mené par l'UNOPS entre 2013 et 2016 en est un bon exemple. Suite à une étude réalisée en 2013, il a été proposé que les ressources humaines endossent un rôle beaucoup plus grand qui aille au-delà de ses activités de base pour devenir un partenaire stratégique. Les principaux éléments de cette réforme sont décrits dans l'encadré 11.

Encadré 11

Gestion du changement et ressources humaines : UNOPS

La volonté de renforcer les fonctions des ressources humaines à l'UNOPS était étroitement liée à la capacité de gestion du changement au sein de cette entité. L'amélioration de la capacité de gestion du changement était à la fois le résultat de la transformation des ressources humaines et un catalyseur pour faciliter la mise en œuvre de la transformation.

L'objectif principal de la réforme était de renforcer et d'étoffer le rôle des ressources humaines au siège de l'entité, afin qu'elles puissent devenir un partenaire stratégique pour toutes les unités de l'entité. Grâce à cette réforme, la gestion du changement est devenue une fonction essentielle du Groupe des ressources humaines et du changement, dont les responsabilités incluent la gestion des aptitudes, la sensibilisation, l'apprentissage, les

politiques en matière de ressources humaines, la gestion de l'excellence et de la qualité ainsi que la gestion du changement.

Les capacités internes en matière de gestion du changement ont été développées progressivement depuis 2013, et un réseau de responsables de la gestion du changement a été constitué au sein de l'UNOPS. La gestion du changement ne concerne pas que les ressources humaines, mais, dans le cas de l'UNOPS, elle a été mise en place pour répondre à la nécessité de les transformer. Les partenaires des ressources humaines ont été systématiquement formés aux compétences et techniques de gestion du changement.

Source : Résumé de cas du CCI sur la Transformation des ressources humaines de l'UNOPS ; et UNOPS, Options pour l'alignement de la structure du siège de l'UNOPS, 2013.

245. Toutefois, au-delà de l'UNOPS, les autres cas examinés ne permettent pas toujours de savoir si les entités disposaient ou non de stratégies globales à long terme faisant la synthèse des stratégies liées aux ressources humaines, des réformes structurelles et techniques et de la gestion du changement.

246. La recommandation ci-après devrait améliorer l'efficacité des entités des Nations Unies.

Recommandation 5

Les chefs de secrétariat devraient faire jouer un rôle accru dans la gestion du changement organisationnel à leurs équipes chargées des aspects stratégiques de la gestion des ressources humaines. Il s'agirait notamment de promouvoir des changements dans les attitudes et les comportements individuels, de mettre en place des mécanismes visant à renforcer ces changements et de créer des canaux pour communiquer les retours d'information à l'ensemble du personnel.

Formation

247. En plus de ces unités centralisées, les capacités de gestion du changement ont été construites de diverses manières dans les entités des Nations Unies. Environ 40 % des réformes organisationnelles du système des Nations Unies prévoyaient une formation ou un perfectionnement – et donc une capacité pouvant être utilisée au-delà du calendrier ou de la portée d'une réforme. Toutefois, dans la majorité des cas, cette formation portait sur les aspects techniques de la réforme concernée, y compris sur les procédures et les pratiques, plutôt que sur les compétences requises en matière de communication, de gestion et d'encadrement afin d'appuyer la gestion continue du changement.

248. On sait que la formation axée sur la modification des comportements et des pratiques est complexe. Il ne suffit pas d'apprendre une nouvelle façon de faire les choses. Il n'est pas rare que le personnel acquière de nouvelles connaissances et compétences, ou apprenne de nouveaux comportements, dans le cadre d'un programme de formation, mais qu'il ne parvienne pas ensuite à reproduire ces comportements au travail dans ses activités quotidiennes. Entre autres choses, l'encadrement et l'appui des pairs peuvent être importants pour déterminer si les connaissances, les compétences et les méthodes nouvellement acquises pendant la formation se traduisent par un changement de comportement au travail⁴⁵. Le transfert de l'apprentissage à la fin de la formation est un élément important pour construire des capacités sur le long terme.

249. Les publications scientifiques consacrées à l'évaluation de la formation organisationnelle fournissent un certain nombre de modèles utiles pour jauger les réactions des participants à la formation suivie et pour déterminer les types de formation qui sont plus efficaces dans des circonstances similaires. Le cadre le plus connu est le modèle de Kirkpatrick (1976), qui porte sur quatre niveaux d'évaluation de la formation : a) les réactions : le personnel est-il satisfait de la formation dispensée (qualité, pertinence, modalités de prestation, etc.) ? ; b) l'apprentissage : les connaissances ont-elles été acquises ? ; c) le comportement : les participants appliquent-ils ce qu'ils ont appris quand ils reprennent leur travail ? ; et d) les résultats : les bénéfices réels de l'intervention en

termes de réduction des coûts (par exemple) ou d'amélioration dans d'autres domaines intéressant l'entité. Un autre exemple est le modèle conçu par Robert Brinkerhoff, visant à mesurer l'efficacité de l'apprentissage, et sa méthode des cas de réussite⁴⁶, qui met davantage l'accent sur les caractéristiques systémiques du changement organisationnel et suppose de déterminer ce qui a le mieux et le moins bien fonctionné dans un programme, et étudier ces cas en détail. **Les inspectrices proposent que les entités des Nations Unies tiennent compte de ces modèles ou de modèles similaires lorsqu'elles cherchent à évaluer les formations dispensées à l'appui de la gestion du changement, car ils fournissent une base précise pour déterminer l'efficacité.**

Rôle des consultants et utilisation de leurs services

250. Parmi les réformes liées à la gestion du changement dans les entités des Nations Unies, 50 % ont fait appel aux services de consultants externes. Comme nous l'avons vu au chapitre IV, les contributions des consultants allaient du travail de diagnostic ou de conception à l'appui pendant la mise en œuvre.

251. Deux tendances ont été dégagées. Premièrement, il a été constaté que les consultants ont davantage été utilisés par les moyennes et grandes entités des Nations Unies (plutôt que dans les petites entités). Seulement 17 % des réformes menées dans les petites entités ont eu recours à des consultants, contre 53 % pour les entités de taille moyenne et 50 % pour les grandes entités. Rien n'indique que les petites entités aient de plus grandes capacités de gestion du changement que les moyennes et grandes entités, de sorte que cette différence peut refléter des contraintes financières ou la conviction que l'aide de consultants n'était pas nécessaire. Cette dernière explication va de pair avec la constatation faite au chapitre II, selon laquelle la taille de l'entité joue un rôle déterminant dans l'adoption de la gestion du changement. Ainsi, la planification et la mise en œuvre des réformes dans les petites entités ont comporté moins d'éléments clefs de la gestion du changement.

252. Deuxièmement, quelques entités ont souligné qu'elles avaient adopté une démarche prudente en matière de consultants, expliquant, d'une part, qu'il importait de préciser clairement où leur rôle commençait et prenait fin, et, d'autre part, que leurs contributions devaient s'inscrire dans une stratégie plus large ainsi que dans une capacité intégrée pour pouvoir absorber et utiliser ces contributions. Dans ces entités, « reconnaître ce que l'on ne connaît pas », et obtenir l'expertise nécessaire, était considéré comme une valeur. Toutefois, cette valeur a été tempérée par la prise de conscience que compter sur des consultants externes pouvait avoir des effets négatifs, notamment en termes de déficit de connaissances : si les compétences spécialisées ne sont pas suffisamment acquises au sein de l'entité, les capacités manquent lorsque les consultants partent ; ou si les mesures et processus utilisés par le consultant ne sont pas tout à fait adaptés au contexte particulier des entités des Nations Unies.

253. Les données factuelles recueillies dans le cadre de la présente étude font ressortir un certain nombre d'exemples de gestion efficace des contributions des consultants qui a su éviter les écueils décrits ci-dessus. En règle générale, cela suppose une mission clairement définie et un partage des connaissances en cours d'emploi sur la base d'un désengagement progressif. Cela a des conséquences sur les coûts car les consultants peuvent être nécessaires sur une longue période, même pendant leur phase de retrait.

Apprendre de l'intérieur

254. Pour déterminer si les entités des Nations Unies ont amélioré leur application de la gestion du changement au fil du temps, nous avons comparé les scores obtenus en matière de présence des éléments clefs dans la première et la dernière réforme menée par une même entité. Les données font apparaître un tableau contrasté. Sur les entités de l'échantillon ayant mené plusieurs réformes, la moitié a constaté une amélioration de la présence des éléments clefs au fil du temps, tandis que l'autre moitié a constaté une baisse.

255. Plusieurs raisons expliquent cela. Premièrement, bien que toutes les réformes examinées dans la présente étude aient été conduites par les équipes dirigeantes, un peu moins du tiers des entités ont créé des postes de gestion du changement. Comme nous l'avons vu au chapitre précédent consacré aux catalyseurs de la gestion du changement,

l'équipe dirigeante est importante mais la coalition directrice l'est tout autant, y compris les capacités centralisées et celles mises en place à tous les échelons de l'entité comme les agents de changement. Si les capacités de gestion du changement ne sont pas intégrées, les chances de développement continu et d'apprentissage des expériences antérieures sont réduites.

256. Deuxièmement, les réformes ont souvent été très dissociées au sein d'une même entité. Il s'agit de différents types de réformes menées par des équipes ou des départements différents (bien que sous la direction des cadres dirigeants), avec des priorités distinctes et sur des périodes variables. Toutefois, lorsqu'il n'existe pas d'équipe ou de capacité de gestion du changement transversale, le manque d'apprentissage d'une réforme à l'autre est manifeste. Ce rôle de coordination et d'apprentissage est au cœur du mandat de nombreuses unités permanentes de gestion du changement.

C. Pratiques et perspectives à l'échelle du système

257. Lorsqu'on aborde la gestion du changement du point de vue de l'ensemble du système des Nations Unies, deux questions se détachent. Premièrement, un mécanisme d'apprentissage et de partage de l'expérience des uns et des autres est important en ce qu'il permet de donner des orientations, voire de mettre en place des outils et des critères pertinents et utiles dans le contexte du système des Nations Unies. Deuxièmement, il est également nécessaire de disposer d'une plateforme permettant de recenser et de mobiliser les compétences spécialisées qui permettront de répondre aux différents besoins au sein des entités et entre elles.

Laboratoire des Nations Unies pour le changement et le savoir organisationnels

258. Le Laboratoire des Nations Unies pour le changement et le savoir organisationnels a été créé en 2015 quand la nécessité de modifier la culture du système des Nations Unies s'est imposée. Dirigé par l'École des cadres du système des Nations Unies, le Laboratoire a bénéficié de l'appui considérable de l'équipe de conseil en gestion du PNUD durant les premières années. Sa mission est de renforcer les connaissances et les compétences ; de documenter les meilleures pratiques de gestion du changement et les enseignements tirés par les entités des Nations Unies, grâce à des études de cas ; de fournir des services consultatifs ; et de constituer un réseau et une communauté de praticiens de la gestion du changement dans l'ensemble du système des Nations Unies.

259. Deux caractéristiques de la démarche adoptée par le Laboratoire des Nations Unies pour le changement et le savoir organisationnels présentent un intérêt pour la présente étude. Premièrement, la stratégie de l'initiative s'autorenforce. Le Laboratoire fournit des services consultatifs à la demande ; il élabore des directives, y compris son propre modèle de gestion du changement ; il réalise des études de cas sur divers thèmes liés à la gestion du changement dans le système des Nations Unies ; il dispense des formations à la gestion du changement ; et il convoque régulièrement un réseau de spécialistes de la gestion du changement et de hauts responsables de l'ensemble du système des Nations Unies. Chacun de ces éléments apporte de la crédibilité aux autres et forge un mécanisme solide et respecté de renforcement des pratiques de gestion du changement dans le système des Nations Unies.

260. Deuxièmement, le réseau détient un pouvoir considérable de mobilisation et de communication au sein du système des Nations Unies. Il a réussi à attirer l'attention des hauts responsables ayant rang de secrétaire général adjoint ainsi que des spécialistes de nombreux domaines techniques dans tout le système qui ont un intérêt sincère et jouent un rôle actif dans l'instauration d'un changement durable. Ces interactions régulières, organisées dans le cadre d'un réseau informel de partage d'expériences, sont extrêmement importantes pour apprendre et renforcer les bonnes pratiques, et peuvent être reproduites dans d'autres domaines.

261. En tant que projet plutôt qu'unité établie, le Laboratoire des Nations Unies pour le changement et le savoir organisationnels dispose d'une plus grande flexibilité dans son fonctionnement, ce qui lui permet de servir de plateforme relativement organique pour

l'ensemble du système des Nations Unies. Toutefois, cela signifie également que son rôle et son statut ne sont pas toujours reconnus, car il n'a pas d'autorité officielle dans le système des Nations Unies. En tant que mécanisme encore relativement nouveau, il dépend de personnes compétentes et dynamiques pour le faire avancer. Du point de vue du système des Nations Unies, il peut être considéré comme une expérience qui permettra de déterminer si le système des Nations Unies peut effectivement reconnaître d'autres façons de travailler et les adopter, ou non.

262. Le Laboratoire des Nations Unies pour le changement et le savoir organisationnels est financé selon un modèle de paiement au service pour ses services consultatifs et son travail de formation, par des ressources extrabudgétaires et avec l'appui de l'École des cadres du système des Nations Unies. Compte tenu de son financement très limité par les entités du système des Nations Unies et de l'imprévisibilité des recettes provenant des services consultatifs, la stabilité financière du projet n'est pas assurée.

263. La recommandation ci-après devrait renforcer la cohérence et l'harmonisation entre les entités des Nations Unies.

Recommandation 6

Les chefs de secrétariat devraient inscrire un point à l'ordre du jour de la prochaine réunion du Comité de haut niveau sur la gestion du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, afin d'examiner les moyens d'aider le Laboratoire des Nations Unies pour le changement et le savoir organisationnels à jouer un rôle plus important dans les réformes du système des Nations Unies.

Capacité et mobilité à l'échelle du système

264. Afin de mieux cerner les capacités des différentes entités du système, le Laboratoire des Nations Unies pour le changement et le savoir organisationnels a recensé en 2018 les profils des membres du réseau de la gestion du changement⁴⁷. Il a notamment mené une enquête auprès d'une quarantaine de personnes pré-identifiées au sein du réseau comme ayant une expertise pertinente. Ces personnes occupent des postes dans 11 entités du système des Nations Unies et dans 14 départements ou bureaux du Secrétariat. Elles travaillent dans les domaines de la réponse aux crises, de l'aide humanitaire, du maintien de la paix, des droits de l'homme, des affaires politiques et du développement. Presque toutes ces personnes ont travaillé dans plus d'une entité du système des Nations Unies au cours de leur carrière professionnelle et possèdent donc une bonne connaissance des différentes composantes du système.

265. Un cinquième d'entre elles sont titulaires d'une certification en gestion du changement, tandis que près de la moitié ont suivi une formation en communication, en mentorat, en facilitation ou en conception de programmes. En ce qui concerne leur expertise, il a été demandé aux répondants de s'auto-évaluer sur une échelle de quatre points, allant d'aucune expertise à une solide expertise. Plus de 50 % des répondants ont déclaré posséder une connaissance approfondie de la gestion du changement, un quart du changement de la culture et des comportements organisationnels, et un autre quart des communications. En ce qui concerne leurs rôles dans les réformes, la majorité des répondants étaient des responsables, des conseillers ou des spécialistes techniques internes de la gestion du changement. Un petit nombre d'entre eux (11 %) étaient des parrains du changement : des décideurs au niveau de la direction. Presque tous (97 %) avaient travaillé sur des réformes liées à la gestion du changement, avant d'assumer leur rôle actuel.

266. Ces données montrent que le système des Nations Unies dispose en interne d'une capacité, largement latente, pour appuyer les réformes de la gestion du changement à l'échelle du système. Conscient de cela d'une manière générale, le Comité de haut niveau sur la gestion du CCS a annoncé en 2016 qu'il entendait constituer « une force de travail mondiale du système des Nations Unies », y compris des mécanismes visant à favoriser la mobilité et le développement des compétences dans tout le système⁴⁸. Cette initiative est à saluer si elle répond aux perspectives et besoins décrits plus haut.

Notes de bas de page du chapitre V

- ⁴⁰ EY, « Succeeding in the VUCA paradigm: making change happen » (2016), p. 15.
- ⁴¹ Bien que cela ne représente que 28 % de l'ensemble des réformes examinées, c'est le signe encourageant que les entités des Nations Unies ont pris conscience de la nécessité de se concentrer sur la culture. Sur les 47 réformes examinées, 12 étaient partiellement ou totalement axées sur la culture de l'entité. Ces 12 réformes ont été mises en œuvre par 11 entités (une entité ayant mené deux réformes axées sur la culture).
- ⁴² D'après les éléments probants recueillis pendant les entretiens menés dans le cadre de la présente étude et détaillés dans les résumés de cas, selon que de besoin.
- ⁴³ Le PNUD a également mis en place des capacités de gestion du changement, mais cette entité n'a pas pu être incluse dans la présente étude.
- ⁴⁴ EY, « Succeeding in the VUCA paradigm: making change happen » (2016), p. 22.
- ⁴⁵ Kenneth G. Brown et Traci Sitzmann, « Training and employee development for improved performance », Sheldon Zedeck (dir.), *APA Handbook of Industrial and Organizational Psychology, vol. 2 : Selecting and developing members for the organization* (Washington, D.C., American Psychological Association, 2011), p. 469-503.
- ⁴⁶ Brinkerhoff Evaluation Institute ; voir www.brinkerhoffevaluationinstitute.com/publications.html (en anglais uniquement).
- ⁴⁷ École des cadres du système des Nations Unies, enquête sur les capacités réalisée par le Laboratoire des Nations Unies pour le changement et le savoir organisationnels, 2018.
- ⁴⁸ Voir CEB/2016/5.

Annexe I

Liste des réformes étudiées

N°	Entité	Nom de la réforme	Analyse de la réforme	Analyse de la gestion du changement
1	ONU*	1. Umoja	Oui	Oui
2	ONU*	2. Méthode de prestation de services à l'échelle mondiale	Oui	Sans objet
3	ONU*	3. « Creating a Better OCHA »	Oui	Oui
4	CNUCED	1. Gestion axée sur les résultats	Oui	Oui
5	CNUCED	2. Nairobi Mafikiano	Oui	Oui
6	Centre du commerce international	1. Laboratoire d'innovation	Oui	Oui
7	PNUE	1. Gestion et mise en œuvre des programmes	Oui	Oui
8	PNUE	2. Restructuration et régionalisation	Oui	Oui
9	PNUE	3. Réformes internes	Oui	Oui
10	FNUAP	1. Régionalisation	Oui	Oui
11	FNUAP	2. Processus de changement global	Oui	Oui
12	ONU-Habitat	1. Processus de changement d'ONU-Habitat	Oui	Oui
13	HCR	1. Processus de changement de structure et de gestion	Oui	Oui
14	HCR	2. Processus de changement du HCR	Oui	Oui
15	UNICEF	1. Ressources humaines	Oui	Oui
16	UNICEF	2. Repositionnement stratégique	Oui	Oui
17	UNICEF	3. Plan de gestion de bureaux	Oui	Oui
18	UNICEF	4. Système de gestion de la performance	Oui	Oui
19	ONUDC	1. Umoja	Oui	Oui
20	ONUDC	2. Cadre régissant le recours aux partenaires externes	Oui	Oui
21	UNOPS	1. Transformation des ressources humaines	Oui	Oui
22	UNOPS	2. Réforme des processus et qualité des projets	Oui	Oui
23	UNOPS	3. Modalités des contrats des vacataires recrutés sur le plan international	Oui	Sans objet
24	UNOPS	4. Progiciel de gestion intégré	Oui	Oui
25	UNRWA	1. Réforme sanitaire	Oui	Oui
26	UNRWA	2. Réforme de l'éducation	Oui	Sans objet

N°	Entité	Nom de la réforme	Analyse de la réforme	Analyse de la gestion du changement
27	ONU-Femmes	1. Structure régionale	Oui	Oui
28	PAM	1. Adaptation aux objectifs visés (« Fit For Purpose »)	Oui	Oui
29	PAM	2. Feuille de route intégrée	Oui	Oui
30	FAO	1. Système mondial de gestion des ressources	Oui	Oui
31	FAO	2. Politique révisée en matière de consultants internationaux	Oui	Oui
32	FAO	3. Gestion des risques et mesures de contrôle interne	Oui	Oui
33	AIEA	1. Responsabilité	Oui	Oui
34	AIEA	2. Projet AIPS (Système d'information à l'échelle de l'Agence pour l'appui aux programmes)	Oui	Oui
35	OACI	1. Gestion de la performance organisationnelle	Oui	Oui
36	OACI	2. Gestion des risques organisationnels	Oui	Oui
37	OIT	1. Examen des processus opérationnels	Oui	Oui
38	OIT	2. Transformation informatique	Oui	Oui
39	OIT	3. Déploiement du Système intégré d'information sur les ressources (IRIS) – progiciel de gestion intégré	Oui	Oui
40	OMI	1. Examen et réforme de l'organisation	Oui	Oui
41	UIT	1. Gestion – Planification stratégique	Oui	Oui
42	UIT	2. Politique d'égalité des sexes et d'intégration de cette question	Oui	Oui
43	UNESCO	1. Plan « Investir pour l'exécution efficace du programme »	Oui	Oui
44	ONUDI	1. Programme pour le changement et la rénovation organisationnelle	Oui	Oui
45	OMT	1. Régime contractuel des collaborateurs	Oui	S.O.
46	UPU	1. Réforme de l'Union	Oui	S.O.
47	OMS	1. Réforme de l'OMS (2011-2017)	Oui	Oui
48	OMS	2. Programme de transformation de l'OMS dans la Région africaine	Oui	Oui
49	OMS	3. Plan et architecture pour la transformation mondiale de l'OMS (2018-2020)	Oui	Oui
50	OMPI	1. Programme de réalignement stratégique	Oui	Oui
51	OMPI	2. Introduction de la gestion du risque institutionnel	Oui	Oui
52	OMM	1. Réforme des organes constituants	Oui	Oui

La mention « sans objet » signifie soit que les réformes étaient à un stade trop peu avancé de leur cycle de réforme, soit qu'elles ne comportaient pas d'éléments suffisants attestant d'une gestion du changement.

Sur les 28 entités ayant approuvé le statut du CCI, le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) et le PNUD n'ont pas pu participer à la présente étude.

* Selon la circulaire ST/SGB/2015/3.

Annexe II

Catégorisation des entités ayant approuvé le statut du CCI

Afin de cibler les recommandations, toutes les entités ayant approuvé le statut du CCI ont été classées par taille. La taille d'une entité étant à la fois fonction de son effectif et de ses finances, ces éléments ont été pondérés de manière égale. Les chiffres concernant les effectifs pour 2017 sont tirés d'un examen réalisé par le CCI en 2018 (JIU/REP/2018/4), et le montant total des produits des entités pour 2017 provient des données figurant dans un rapport du CCS (A/73/460). Sur la base de ces statistiques, les entités ont été regroupées comme suit :

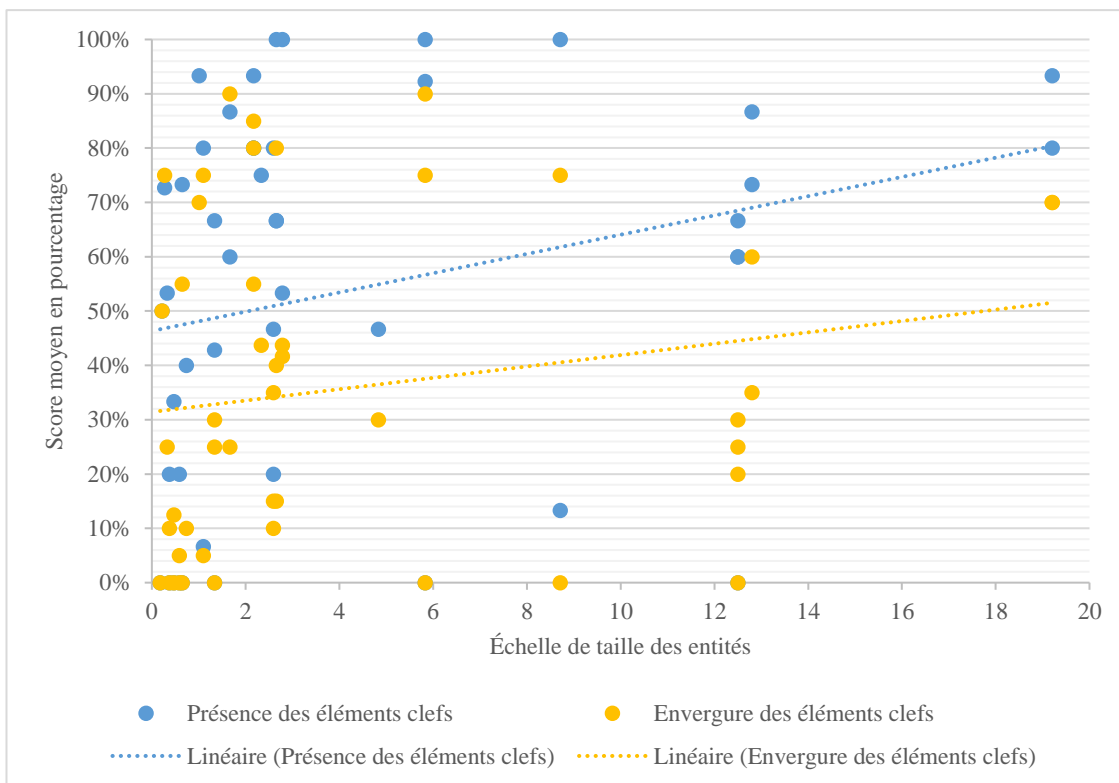
- **Petites** : Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), Centre du commerce international (CCI), Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), Organisation maritime internationale (OMI), Union internationale des télécommunications (UIT), Organisation mondiale du tourisme (OMT), Union postale universelle (UPU) et Organisation météorologique mondiale (OMM).
- **Moyennes** : Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), Organisation internationale du Travail (OIT), Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI).
- **Grandes** : Secrétariat de l'ONU, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), Programme alimentaire mondial (PAM) et Organisation mondiale de la Santé (OMS).

Les entités ayant approuvé le statut du CCI ont également été regroupées en fonction de leur mandat principal pour évaluer toute tendance ou corrélation dans les données. Le mandat principal a été déterminé sur la base du pourcentage des dépenses pour chaque catégorie de charges, tel qu'il ressort des données du CCS pour 2017 (voir A/73/460). Toutefois, aucune tendance significative n'a été observée en ce qui concerne la gestion du changement ; cette catégorisation n'a donc pas été utilisée dans le présent rapport.

Annexe III

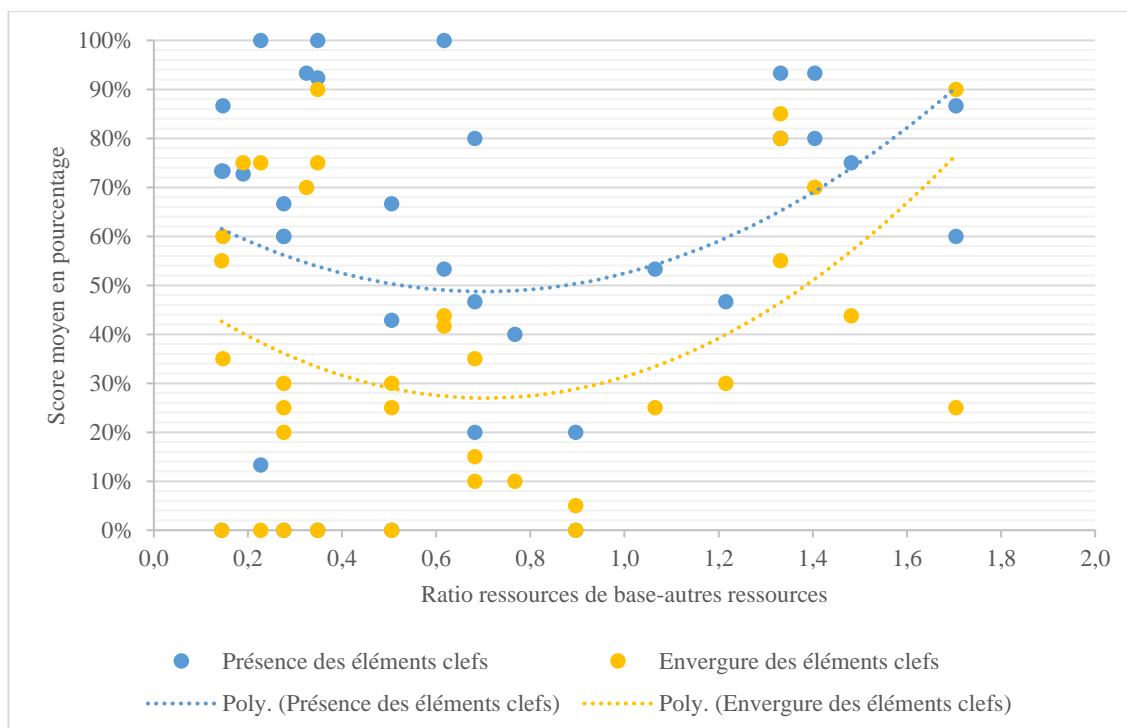
Renseignements complémentaires

A. Relation entre la taille de l'entité et la présence et l'envergure des éléments clés de la gestion du changement



Source : Analyse du CCI utilisant les cadres pour la présence et l'envergure des éléments clés ainsi que les données du CCS pour 2017.

B. Ressources de base et autres ressources de chaque entité des Nations Unies (2016) par rapport à la présence et à l'envergure de la gestion du changement



Source : Analyse du CCI utilisant les cadres pour la présence et l'envergure des éléments clés ainsi que les données du CCS pour 2017.

Note : Les corrélations ne sont pas statistiquement significatives dans les données des modèles de régression multiple ; le ratio ressources de base-autres ressources est limité à 2. La taille de l'échantillon passe ainsi de 42 à 36, mais la relation ne change pas.

C. Exemples de réalisations et d'indicateurs pour la gestion du changement

Les réalisations de la gestion du changement désignent les décisions et les pratiques des personnes visées par les initiatives de gestion du changement. Ces réalisations devraient être planifiées et échelonnées, car les personnes – leurs pratiques et comportements – sont au cœur du changement recherché. En s'appuyant sur les publications et les cas étudiés, ces réalisations ont été classées en trois catégories : immédiates, intermédiaires et à long terme.

Les **réalisations immédiates** peuvent concerner les réactions aux changements proposés, notamment :

- La compréhension
- L'acceptation de valeurs communes
- La connaissance de ce qui est communiqué
- La perception positive

Les indicateurs, les critères mesurables et les éléments probants peuvent comprendre un renforcement du dialogue avec les parties prenantes, une amélioration du moral et une meilleure préparation à la nouvelle façon de travailler ; l'acquisition de connaissances (pour s'acquitter efficacement des rôles et des responsabilités confiés ou pour comprendre les changements recherchés) ; l'autonomisation du personnel ; des études permettant de mesurer le niveau de satisfaction (ou, inversement, le niveau de résistance au changement) ; et des études sur la satisfaction de la clientèle, s'il y a lieu. Les indicateurs supplétifs

peuvent comprendre des instruments d'évaluation de la portée des composantes de la gestion du changement dans l'initiative, par exemple :

- Le nombre de points de contact et d'interaction
- Des critères permettant de mesurer l'interaction à différents niveaux :
 - Réception d'enquête
 - Formulation d'observations et transmission de commentaires en retour (par exemple, *via* un site Web)
 - Contributions actives à la conception de la solution

Les **réalisations immédiates** peuvent concerner l'adoption, par les utilisateurs cibles ou les parties prenantes, des changements recherchés et leur adaptation à ceux-ci. Par exemple, dans le cas de l'Examen des processus opérationnels mené par l'OIT : l'adoption de nouvelles règles et de nouveaux indicateurs de référence. Il conviendrait de définir des indicateurs, critères mesurables et données attestant des améliorations apportées en matière de préparation, de souplesse et d'adaptabilité de l'entité, et démontrant une utilisation accrue et une plus grande maîtrise de la nouvelle façon de travailler par les parties prenantes. Des enquêtes peuvent être utilisées ici pour chiffrer des questions telles que :

- Le nombre d'employés capables d'appliquer les nouvelles pratiques de travail
- Le nombre d'employés exclusivement chargés de fonctions spécifiques
- La demande par rapport au nombre d'employés chargés de répondre à celle-ci
- Les commentaires en retour transmis par les utilisateurs au sujet des niveaux de services avant et après la réforme

Les études sur la santé organisationnelle, telles que celles utilisées à l'OIT (fondées sur les travaux de McKinsey), peuvent servir à mesurer les réalisations immédiates (la manière dont le changement est perçu) et, par la suite, les réalisations intermédiaires (l'adoption et l'adaptabilité réelles).

Les **réalisations et effets à long terme** peuvent concerner un changement plus pérenne, caractérisé par une amélioration des pratiques et des comportements qui s'inscrit dans la durée et par des résultats qui ont un impact sur les objectifs généraux de la réforme. Les instruments de mesure des réalisations et effets à long terme concernant l'interface entre la gestion du changement et la réforme proprement dite peuvent porter sur :

- La réduction des coûts
- Les gains de temps
- L'amélioration des niveaux de services
- La réduction des risques

Source : Définition et guide des projets de gestion du changement du CCI, 2018 (premier document complémentaire).

Annexe IV

Cadre analytique « présence des éléments clés de la gestion du changement »

Phase préalable à la planification (présentation des arguments en faveur du changement)

1. Éléments attestant d'une justification et d'un objectif clairs de la gestion du changement dans la réforme organisationnelle.
2. Éléments attestant de l'existence d'un cadre de surveillance clair reliant la gestion du changement à la réforme organisationnelle (gouvernance).
3. Éléments attestant de l'existence d'une structure de gestion claire reliant la gestion du changement à la réforme organisationnelle.
4. Éléments attestant d'un dialogue préalable avec le personnel, ou de l'utilisation d'enquêtes menées auprès du personnel et d'évaluations de l'état de préparation, visant à déterminer le besoin de changement et les domaines concernés par ce changement.

Planification (planification de la gestion du changement)

5. Éléments attestant de l'existence d'une stratégie ou d'un plan de mobilisation – soit indépendant, soit dans le cadre d'un plan global de gestion du changement.
6. Éléments attestant de l'existence d'une stratégie ou d'un plan de communication – soit indépendant, soit dans le cadre d'un plan global de gestion du changement.
7. Éléments attestant de l'existence d'une stratégie ou d'un plan de formation – soit indépendant, soit dans le cadre d'un plan global de gestion du changement.
8. Éléments attestant d'une planification de la gestion du changement fondée sur des modèles élaborés par les milieux universitaires, le secteur privé ou l'ONU (Laboratoire des Nations Unies pour le changement et le savoir organisationnels) ou encore sur des expériences antérieures de gestion du changement dans l'entité concernée ou d'autres entités.

Budgétisation (pour la gestion du changement)

9. Éléments attestant de fonds clairement préaffectés aux activités de gestion du changement (cela peut inclure l'utilisation de ressources en nature, comme des journées personnel clairement réservées).

Mise en œuvre (de la gestion du changement)

10. Éléments attestant du parrainage, par les hauts responsables, de l'initiative de gestion du changement.
 11. Éléments attestant de l'expertise et de l'expérience en gestion du changement, avec des rôles désignés liés à la gestion du changement dans la réforme.
 12. Éléments attestant de la mise en œuvre de mesures spécifiques à la gestion du changement.
-

Phase préalable à la planification (présentation des arguments en faveur du changement)

Évaluation (de la gestion du changement)

13. Éléments attestant de l'existence d'un cadre d'avantages ou de résultats, ou d'un plan d'apprentissage et d'évaluation réflexif, visant à évaluer les produits, les réalisations et les effets de la gestion du changement.

14. Éléments attestant de l'existence de mécanismes et de pratiques internes de suivi, d'apprentissage formatif et d'apprentissage réflexif utilisés pendant le processus de mise en œuvre.

15. Éléments attestant d'évaluations sommatives ou *ex post* externes portant sur les aspects de la gestion du changement.

Annexe V

**Vue d'ensemble des mesures que les entités participantes sont appelées à prendre conformément aux recommandations du CCI
JIU/REP/2019/4**

Rapport	Effet escompté	Organisation des Nations Unies, ses fonds et ses programmes														Institutions spécialisées et AIEA															
		CCS	ONU*	ONUSIDA	CNUCED	Centre du commerce international	PNUD	PNUE	FNUAP	ONU-Habitat	HCR	UNICEF	ONUDC	UNOPS	UNRWA	ONU-Femmes	PAM	FAO	AIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI	OMM	
Pour suite à donner		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Pour information		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Recommandation 1	f		L	L			L		L		L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Recommandation 2	f		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 3	d		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 4	h		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 5	f		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 6	d		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E

Légende : L : Recommandation pour décision par l'organe délibérant ; E : Recommandation pour suite à donner par le chef du secrétariat

: Recommandation qui n'appelle pas de mesure de la part de l'entité concernée.

Effet escompté : a : transparence et responsabilité renforcées ; b : diffusion des bonnes/meilleures pratiques ; c : coordination et coopération renforcées ; d : cohérence et harmonisation renforcées ; e : contrôle et conformité renforcés ; f : efficacité renforcée ; g : économies financières importantes ; h : efficacité renforcée ; i : autre.