

ÉVALUATION DE LA GESTION BASÉE SUR LES RÉSULTATS AU CONSEIL DE L'EUROPE

Rapport abrégé



” Pour réussir
en gestion, il faut
apprendre aussi vite
que le monde change.
Warren Bennis

Janvier 2021

ÉVALUATION DE LA GESTION BASÉE SUR LES RÉSULTATS AU CONSEIL DE L'EUROPE

Rapport abrégé

Janvier 2021

Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.

Toute demande de reproduction ou de traduction de tout ou d'une partie de ce document doit être adressée à la Direction de la communication (F-67075 Strasbourg ou publishing@coe.int). Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée à la Direction de l'Audit interne et de l'Évaluation.

Couverture et mise en page: Service de la production des documents et des publications (SPDP), Conseil de l'Europe

Photos: © Shutterstock

Cette publication n'a pas fait l'objet d'une relecture typographique et grammaticale de l'Unité éditoriale du SPDP.

© Conseil de l'Europe, mars 2021
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Référence: (2021)32

Remerciements

Les évaluateurs, Paul Balogun et Dorte Kabell, et la Division de l'évaluation de la Direction de l'Audit interne et de l'Évaluation (DIO) remercient les nombreux acteurs qui ont contribué au présent rapport d'évaluation en y consacrant une partie de leur temps et en mettant leurs connaissances à la disposition de ses auteurs.

L'accès à l'information et aux données a été grandement facilité tout au long de l'évaluation par les représentants d'États membres et par un large éventail d'entités qui ont gracieusement donné de leur temps et fourni des indications pour nous aider à mieux comprendre l'Organisation et sa situation actuelle en matière de gestion basée sur les résultats (RBM).

L'analyse et les recommandations présentées dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement les points de vue du Conseil de l'Europe ou de ses États membres. Il s'agit d'une publication indépendante établie par la Direction de l'Audit interne et de l'Évaluation.

Principaux collaborateurs

Expertise externe et auteurs du rapport

Cabinet de consultants Blomeyer & Sanz représenté par :
Paul Balogun, chef de l'équipe d'évaluation
et auteur principal du rapport
Dorte Kabell, évaluatrice
Roderick Ackermann, responsable contrôle qualité

Direction de l'Audit interne et de l'Évaluation

Colin Wall, directeur de l'audit interne et de l'évaluation
Aygen Becquart, cheffe de la Division de l'évaluation
Maria Goldman, responsable d'évaluation
Cristina Matei, assistante d'évaluation

Assurance qualité

Debbie Menezes, consultante indépendante en évaluation

Table des matières

LISTE DES ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS	4
RÉSUMÉ	5
1. CONSTATS	9
2. CONCLUSIONS	13
3. RECOMMANDATIONS	19
Choix stratégique de l'orientation future de la RBM	20
Améliorations à apporter indépendamment du choix stratégique	21

Liste des acronymes et abréviations

CCI	Corps commun d'inspection des Nations Unies
DG	Direction générale
DGA	Direction générale de l'administration
DGI	Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit
DGII	Direction générale de la démocratie
DIO	Direction de l'Audit interne et de l'Évaluation
DPB	Direction du Programme et Budget
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
GR-PBA	Groupe de rapporteur du Comité des Ministres – Programme, Budget et Administration
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
ODGP	Bureau de la Direction générale des programmes
RBB	Budgétisation basée sur les résultats
RBM	Gestion basée sur les résultats
RH	Ressources humaines
SMART	Indicateurs spécifiques, mesurables, atteignable, réalistes (pertinents) et temporellement définis
TI	Technologies de l'information

Résumé

Ce rapport est une version abrégée du document « [Evaluation of Results-based Management in the Council of Europe](#) ».

La présente évaluation a pour but d'évaluer le niveau de maturité de la gestion basée sur les résultats (RBM) au Conseil de l'Europe et de recenser les points forts de ce type de gestion et tout domaine dans lequel il pourrait être amélioré. L'évaluation passe en revue le système actuel de RBM et la façon dont il est utilisé dans les activités normatives, de suivi et de coopération de l'Organisation, notamment dans les organes, mécanismes indépendants et accords partiels. Il s'agit de déterminer dans quelle mesure :

- ▶ le système actuel de RBM comme outil de gestion et de gouvernance fournit des informations pertinentes pour les politiques et la gestion de la performance ;
- ▶ ces informations sont prises en compte lors de la prise de décisions.

L'évaluation compare en outre le système de RBM du Conseil de l'Europe avec celui d'autres organisations.

La Secrétaire Générale, le Comité des Ministres, le Senior Management Group (SMG), la Direction du Programme et Budget (DPB), le Bureau de la direction générale des programmes (ODGP) et le Senior management du Conseil de l'Europe pourront s'appuyer sur les conclusions et recommandations du présent rapport.

L'évaluation de la situation actuelle et de la maturité de la RBM utilise le cadre élaboré par le Corps commun d'inspection (CCI) des Nations Unies, comme le recommandent les cahiers des charges. Le Groupe de référence a examiné puis approuvé la conception et la méthodologie de l'évaluation, qui s'appuie sur les éléments factuels tirés principalement de quatre sources : un examen documentaire, des entretiens et discussions de groupe avec un large éventail d'acteurs concernés et une enquête menée auprès de tous les managers de programmes compétents de l'Organisation. La méthodologie détaillée, les documents examinés, les personnes consultées et les résultats de l'enquête font l'objet des annexes au présent rapport.

Globalement, la conception et la méthodologie décrites dans le rapport initial d'évaluation ont été mises en œuvre comme prévu, en se fondant sur une triangulation cohérente d'éléments factuels tirés de

multiples sources de données. Une exception a été faite au plan initial, à savoir qu'au lieu de procéder à une collecte d'éléments factuels dans le cadre d'une enquête, les représentants de tous les États membres pouvaient être vus en entretien. Des éléments précieux ont été ainsi obtenus et un dialogue constructif s'est tenu sur le contexte de la RBM dans l'Organisation. Le faible taux de réponses à l'enquête menée auprès des managers de programmes, malgré tous les efforts déployés par l'équipe d'évaluation, a conforté cette dernière dans sa décision de procéder plutôt de cette manière.

L'évaluation s'inspire en outre de la littérature spécialisée sur l'expérience de la RBM et son évolution de manière générale et au sein d'organisations internationales en particulier. Cette évolution est ensuite comparée à celle observée au Conseil de l'Europe. La littérature relative à la RBM et l'expérience d'organisations homologues aident à comprendre que la mise en œuvre de cette forme de gestion ne consiste pas simplement à appliquer de nouvelles méthodes à la définition et à la mesure des résultats. Elle implique plutôt un changement en profondeur de la façon dont l'Organisation est gérée, de sa culture interne, de l'attitude de son personnel et de ses liens avec les acteurs externes. Cette approche a guidé l'évaluation et éclairé ses conclusions et recommandations.

Il importe de reconnaître que le Conseil de l'Europe applique depuis déjà un moment dans ses travaux des principes attachés aux résultats. Ces principes ont été énoncés tout d'abord dans les réformes administratives de 2001, puis formalisés par la mise en place de la budgétisation basée sur les résultats (RBB) en 2004. L'attention continue de porter fortement sur le processus budgétaire, tandis que le système de RBM n'a cessé d'évoluer au fil du temps, jetant les bases d'une utilisation plus large de ce système qui englobe la formation et le soutien du personnel. Ce n'est toutefois qu'en 2020 qu'un guide pratique et une boîte à outils de RBM, élaborés en coopération avec les coordinateurs de programmes, ont été lancés officiellement. Si l'on se réfère à l'instrument de mesure du CCI pour savoir où en est la RBM par rapport aux termes de référence, l'approche de RBM du Conseil de l'Europe peut être considérée globalement comme se trouvant au stade 3, c'est-à-dire au stade de la transition vers l'intégration.

Une des principales conclusions de l'exercice de comparaison effectué lors de l'évaluation est que pour bon nombre d'organisations internationales, la RBM est passée progressivement d'une priorité donnée à la gestion *par* les résultats (comme l'illustre la RBB) à une priorité donnée à la gestion *pour* les résultats (qui est l'essence même de la RBM) – cette évolution a été initiée également au Conseil de l'Europe, mais n'est pas arrivée à terme. Il ressort de l'exercice de comparaison des organisations homologues et de la littérature portant d'une manière générale sur la RBM, que le Conseil de l'Europe se situe manifestement dans la moyenne et que pas une seule organisation n'est dotée d'un système pleinement fonctionnel ayant atteint un stade auquel la RBM est globalement intégrée et influe sur le fonctionnement du système dans son ensemble et sur les partenariats, la coordination et la collaboration.

L'évaluation tient compte du contexte spécifique de la RBM au Conseil de l'Europe. Elle estime que la nature politique du mandat, axé sur les processus, la structure organisationnelle complexe et l'importance que les États membres attachent – ou non – à la RBM fixent les limites de ce qui est faisable. De plus, le degré de mise en œuvre et la perception du but principal de la RBM varient grandement selon les entités du Conseil de l'Europe. Cela dépend souvent de l'intérêt perçu pour la RBM et de l'investissement pour celle-ci dans chaque organe et entité, ce qui explique en partie pourquoi il n'existe pas de stratégie officielle ni d'incitation en faveur d'une mise en œuvre et de pratiques systématiques et cohérentes parmi les différentes entités.

La RBM est généralement associée à quatre grands buts, que sont la responsabilisation, la communication, la prise de décisions et l'apprentissage. L'Organisation n'a pas de position bien arrêtée sur le sujet, décidée d'un commun accord par les managers et le Comité des Ministres et qui affiche explicitement le ou les buts convenus de la RBM et l'équilibre relatif entre ces buts ; en revanche, elle dispose bien d'une stratégie émergente de RBM¹ et possède la plupart des éléments requis pour que la RBM contribue efficacement à la responsabilisation et à la communication, et serve ainsi de base utile à la réalisation des deux premiers grands buts.

L'application des méthodes et de la terminologie de RBB et de RBM au processus budgétaire illustre bien la façon dont la RBM sert à la communication et au

reporting de gestion à des fins de responsabilisation. Cet aspect est généralement reconnu comme un point fort du système et apprécié du personnel et des États membres. Des progrès significatifs ont été accomplis également pour créer une compréhension commune des principes attachés aux résultats dans toute l'Organisation. L'évaluation relève toutefois des limites à cela, puisque la connaissance de la RBM et de la façon dont il faut l'appliquer pour contribuer aux deux buts suivants – orientations/prise de décisions plus éclairées et apprentissage amélioré – est présente surtout au niveau individuel au lieu d'être véritablement intégrée et ancrée au niveau institutionnel. Cet aspect de la RBM ne semble pas avoir été examiné en profondeur par l'ensemble du Senior management ou au sein du Comité des Ministres.

Le Conseil de l'Europe a mis en œuvre un vaste processus de réforme sur une période prolongée, fort de la détermination de son leadership à établir une « culture des résultats ». Cependant, il n'y a pas d'indications de l'existence d'une stratégie de gestion du changement spécifique énonçant des mesures prioritaires pour favoriser le développement d'une culture des résultats au Conseil de l'Europe, raison pour laquelle l'évaluation n'a trouvé que peu de preuves d'une mobilisation soutenue en faveur des résultats et en lien avec la RBM au niveau organisationnel, bien qu'il existe des preuves au niveau individuel. On relève toutefois des indications limitées de l'utilisation des résultats au service du processus décisionnel et peu d'informations sur le lien entre RBM et apprentissage.

Pour ce qui est des limitations actuelles, le système de mesure des résultats du Conseil de l'Europe (au niveau des programmes et des sous-programmes, qui présente le plus d'intérêt pour la RBM) manque de ressources et met clairement l'accent sur des mesures quantifiées au détriment d'autres mesures qui ne sont pas aisément quantifiées. L'évaluation aboutit par conséquent à la conclusion que, pour la RBB comme pour la RBM, il est possible de faire davantage pour encourager le personnel à mieux déclarer les résultats et définir des indicateurs SMART². La valeur ajoutée peut être modeste cependant pour ce qui est d'améliorer la capacité de l'Organisation à fournir les preuves crédibles nécessaires des résultats effectifs. En particulier pour la RBM, il existe une limitation méthodologique du type de preuves utiles qu'un système de RBM assorti d'indicateurs peut apporter pour répondre à ce besoin spécifique.

L'évaluation fait le constat d'un niveau inégal d'ambition concernant la RBM et son développement futur. Par exemple, certains au sein de l'Organisation et

1. L'approche de mise en place de la RBM a été guidée dans un premier temps par la Direction du Programme et Budget, tandis que le développement d'aspects essentiels de l'approche globale de RBM, notamment la gestion des ressources humaines, l'évaluation et la gestion du changement, ont été gérés séparément. Cela signifie que la stratégie globale de RBM est née de l'interaction d'un éventail d'initiatives.

2. L'acronyme « SMART » désigne le caractère spécifique, mesurable, atteignable, réaliste (ou pertinent) et temporellement défini d'indicateurs utilisés pour la planification, le reporting et l'évaluation des résultats.

parmi les représentants des États membres aimeraient disposer d'une mesure et d'un reporting des résultats allant au-delà des produits, des résultats et de l'impact de court terme, tandis que d'autres pans de l'Organisation résistent à cette tendance. D'une manière générale, le rôle de la RBM dans le soutien de l'apprentissage dans l'Organisation est mal reconnu.

Pour contribuer davantage au programme de réforme de la culture des résultats de la Secrétaire Générale, qui est prioritaire pour plusieurs États membres, il faudrait passer rapidement au stade 4 du cadre d'évaluation du CCI³, ce qui aurait deux conséquences. Tout d'abord, cela impliquerait un rééquilibrage des buts prioritaires de la RBM mettant davantage l'accent sur les décisions stratégiques et l'apprentissage. Ensuite, l'Organisation devrait utiliser une stratégie et un plan formels de RBM qui sont ancrés dans une stratégie de réforme globale gérée de manière cohérente et axée sur la promotion d'une culture des résultats. L'expérience d'autres organisations donne à penser que le passage au stade 4 est l'étape la plus difficile de la mise en pratique de la RBM, étape que toutes les organisations peinent à franchir pleinement.

L'un des principaux constats de l'évaluation, qui est aussi une lacune manifeste de l'approche actuelle du Conseil de l'Europe en matière de RBM, est en fait que celui-ci ne dispose pas d'une stratégie de ce type, à la fois formelle, bien définie, complète et holistique ayant été avalisée par le Comité des Ministres et servant à guider l'intégration de la RBM au Conseil de l'Europe. Une stratégie émergente existe et le Conseil de l'Europe doit maintenant faire un choix stratégique quant à l'évolution future de la RBM, en tenant compte de l'équilibre entre les quatre buts organisationnels auxquels la RBM peut contribuer. La stratégie émergente qui a été mise en œuvre s'est concentrée de fait sur l'élaboration d'une approche de la RBM répondant principalement à deux des quatre buts de cette forme de gestion, que sont la responsabilisation et la communication. L'évaluation conclut qu'un investissement considérable, fondé sur une stratégie de RBM clairement formulée et formalisée, serait un prérequis à une approche plus ambitieuse de RBM. Pour porter ses fruits, une telle approche doit être conçue et mise en œuvre comme projet de gestion du changement hautement prioritaire et comme faisant partie intégrante du programme de réforme en cours.

Compte tenu de ce qui précède, les recommandations de la présente évaluation se situent à deux niveaux : 1) le choix stratégique que l'Organisation doit faire concernant le niveau d'ambition et la finalité de la RBM ; et 2) les améliorations pouvant être apportées indépendamment du choix stratégique.

3. Au stade 4, la RBM est largement intégrée, mais ciblée en interne.

Choix stratégique d'orientation future de la RBM

Recommandation 1 : La Secrétaire Générale devrait présenter son choix stratégique, en concertation avec les États membres, quant à la façon dont l'Organisation répondra à l'avenir aux besoins de responsabilisation, de communication, d'orientation stratégique et d'apprentissage. Il faudra décider stratégiquement si la RBM doit être retenue comme approche première pour répondre à tous les besoins identifiés ou s'il faut axer la RBM sur les besoins actuels de responsabilisation et de communication et envisager de recourir à d'autres approches (telles que l'évaluation et la gestion adaptative) pour soutenir la mise en œuvre du programme de la Secrétaire Générale visant une culture renforcée des résultats.

Recommandation 2 : Pour aider la Secrétaire Générale à prendre une décision sur ce que recouvre la recommandation 1 ci-dessus, l'Organisation devrait élaborer une stratégie de gestion permettant de tenir compte des différentes options, notamment de celles qui ajoutent le plus de valeur potentielle et qu'il est possible de mettre en œuvre.

Recommandation 3 : Le choix stratégique de la Secrétaire Générale et les buts stratégiques sous-jacents devraient être formalisés dans un document de l'Organisation rendu public, et la mise en œuvre devrait être gérée de manière transparente au moyen d'un plan opérationnel.

Recommandation 4 : Pour accroître la contribution de la stratégie au développement d'une culture renforcée des résultats au Conseil de l'Europe, l'évolution et la mise en œuvre de cette stratégie devraient être gérées explicitement afin de créer des synergies avec d'autres volets du programme de réforme de la Secrétaire Générale.

Recommandation 5 : Pour répondre aux besoins de communication de preuves crédibles d'obtention de résultats, la Secrétaire Générale devrait capitaliser sur l'approche exposée dans la Politique d'évaluation 2019 et définir le niveau de couverture requis à cet égard par la mise en œuvre de la politique.

Améliorations à apporter indépendamment du choix stratégique

Recommandation 6 : À l'avenir, le suivi de la mise en œuvre de la stratégie et de sa feuille de route, ainsi que de la mesure dans laquelle elle porte les fruits attendus, devrait incomber à une équipe désignée par la Secrétaire Générale au niveau du Senior management.

Recommandation 7 : La Direction du Programme et Budget devrait s'assurer que des ressources adéquates sont investies là où elles sont le plus nécessaires, y compris pour communiquer sur les buts que la RBM est censée atteindre et les implications de la nouvelle stratégie pour le personnel de l'Organisation. Il importe en particulier de communiquer plus énergiquement sur la différence entre RBM et RBB, et ses implications en termes de ce qui est attendu des différentes entités du Conseil de l'Europe.

Recommandation 8 : Les orientations relatives à la définition de déclarations de résultats et à l'identification d'indicateurs sont adéquates. La Direction du Programme et Budget devrait continuer à travailler avec la Direction générale de l'administration pour vérifier s'il faut investir davantage de ressources en vue de s'assurer que le personnel développe les capacités nécessaires pour utiliser les orientations.



1. Constats

Question 1 de l'évaluation : Selon les acteurs concernés du Conseil de l'Europe, quel est le principal avantage attendu de la RBM ? Les différents groupes de parties prenantes ont-ils la même vision de ce qu'est cet avantage ?

- ▶ L'Organisation n'a pas de position convenue d'un commun accord entre le Senior management et le Comité des Ministres qui établit explicitement le ou les buts fixés de la RBM et l'équilibre entre ces objectifs.
- ▶ La plupart des personnes interrogées ne comprennent pas tout à fait la différence entre RBM et RBB.
- ▶ Dans l'ensemble, tant les données tirées de l'enquête que les entretiens avec les représentants des États membres et des managers au sein de l'Organisation sont globalement cohérents dans la mesure où le principal objectif perçu de la RBM consiste pour l'essentiel à améliorer la capacité de l'Organisation à communiquer sur les résultats attendus et à rendre compte des résultats obtenus concrètement.
- ▶ Alors que les acteurs concernés s'accordent à dire que l'évolution du système de RBM, comme l'illustre le Programme et Budget, a permis à l'Organisation de faire progresser sensiblement l'utilisation de la RBM pour répondre aux besoins en matière de responsabilité et de communication, les parties prenantes sont plus ou moins convaincues, à des degrés très divers, que les facteurs limitants actuellement peuvent être surmontés dans le futur.
- ▶ Le rôle de la RBM au soutien d'orientations/de décisions plus éclairées est compris et appliqué

dans une certaine mesure, mais plutôt au niveau individuel qu'institutionnel. Cet aspect de la RBM ne semble pas avoir été examiné en profondeur par l'ensemble du Senior management de l'Organisation ou au sein du Comité des Ministres.

- ▶ Le rôle de la RBM à l'appui de l'apprentissage dans l'Organisation n'est reconnu ni par les managers de l'Organisation ni par les représentants des États membres interrogés.

Question 2 de l'évaluation : Dans quelle mesure les différents éléments de RBM sont-ils présents et fonctionnels au Conseil de l'Europe ?

- ▶ Contrairement aux attentes du cadre d'évaluation du CCI, le Conseil de l'Europe n'a pas de stratégie formelle bien définie, complète et holistique pour l'intégration de la RBM ayant été approuvée par les organes directeurs et servant à guider l'intégration de la RBM dans l'ensemble de l'Organisation.
- ▶ Malgré l'absence de stratégie formelle pour l'intégration de la RBM, une stratégie « émergente » répondant aux principales suggestions sur la RBM dans l'évaluation de 2013 de la RBB a été mise en œuvre.
- ▶ La stratégie émergente qui a été mise en œuvre s'est concentrée de fait sur le développement d'une approche de RBM répondant principalement à deux des quatre buts de la RBM, à savoir la responsabilisation et la communication. On observe une dynamique similaire dans la plupart des organisations internationales lors de l'introduction de la RBM, qui s'appuie sur le système de RBB.

- ▶ Cette stratégie émergente est parvenue dans l'ensemble à répondre aux besoins de responsabilisation et de communication du Comité des Ministres.
- ▶ Elle s'est avérée efficace en outre pour faciliter l'élaboration d'un langage commun d'échanges sur les résultats parmi les agents du Conseil de l'Europe.
- ▶ Comme beaucoup d'autres organisations internationales, le Conseil de l'Europe n'a jamais eu de discussion de haut niveau sur la priorité relative de chacun des quatre buts de la RBM ni sur les implications en termes de réalisation de chaque but à titre individuel. Au Conseil de l'Europe, cette absence de dialogue, tout comme le manque de clarté du ou des buts prévus qui en découle, peut avoir sensiblement contribué à l'ambivalence exprimée lors des entretiens menés avec le personnel quant à la valeur ajoutée de la RBM.
- ▶ Le cadre d'évaluation du CCI souligne l'importance de lier la mise en place de la RBM à des processus de réforme plus larges, en particulier si la RBM entend contribuer aux deux autres buts de la RBM – orientation/gestion stratégiques et apprentissage. Rien n'indique que de tels liens transparents sont établis. Cela vaut particulièrement pour la stratégie globale de gestion du changement de l'Organisation et sa stratégie de renforcement de la responsabilisation interne (mise en œuvre essentiellement par le biais de la Stratégie des ressources humaines).
- ▶ La majorité des systèmes qui devaient être en place pour la gestion opérationnelle sont désormais présents au Conseil de l'Europe.
- ▶ Le domaine où il reste le plus à faire est probablement la mise en place d'un cadre de résultats au niveau de l'Organisation. Il est appréciable cependant que le Programme et Budget actuel rassemble les activités financées sur le budget ordinaire et les activités financées par des ressources extrabudgétaires, qui englobent les activités menées au titre du « triangle dynamique » (fixation de normes, suivi et coopération). Le Programme et Budget 2020-2021 laisse entrevoir une organisation dans laquelle les programmes opérationnels évoluent vers une approche standard du cadre de résultats institutionnels. Alors que les quatre entités sont à l'aise avec la mise en œuvre d'une approche de RBB, elles sont réticentes au fait d'associer de manière transparente les résultats obtenus par rapport aux résultats attendus avec les progrès réalisés par rapport aux objectifs spécifiques à moyen terme (objectifs intermédiaires).

- ▶ La présentation actuelle des résultats attendus dans le Programme et Budget, y compris la présentation des programmes relatifs aux quatre entités, tend à indiquer que le cadre de résultats est le plus adapté pour répondre aux besoins de communication sur ce qui est prévu par les Directions générales (DG) I et II, les quatre entités et les services d'appui.
- ▶ Le Conseil de l'Europe a fait des progrès significatifs et dispose désormais de la plupart des systèmes nécessaires pour soutenir la mise en œuvre d'un processus budgétaire guidé par la performance (RBB).
- ▶ Le système de mesure des résultats du Conseil de l'Europe (au niveau des programmes/sous-programmes, qui présente le plus d'intérêt pour la RBM) manque de ressources et met clairement l'accent sur les mesures quantifiées au détriment d'autres mesures difficiles à évaluer (fixation de mesures). Les personnes interrogées ont exprimé des avis partagés sur les capacités du personnel à suivre les orientations relatives à l'établissement de bons indicateurs. Si ces difficultés sont courantes lors de la mise en œuvre de la RBM, les managers affirment que la « fixation de mesures » et la crainte de l'échec perçu sont des obstacles majeurs à l'utilisation de la RBM dans la prise de décisions et le reporting.
- ▶ La tendance à privilégier les mesures quantifiées par rapport à d'autres mesures limite probablement l'utilisation des résultats pour éclairer le processus budgétaire, comme le prévoient les processus budgétaires éclairés par la performance (RBB).
- ▶ Le système de reporting de base semble fonctionner comme prévu. Pour la plupart des managers, les exigences imposées pour la communication d'informations nécessaires ne sont pas excessives. Cela contraste nettement avec les avis entendus par les évaluateurs dans d'autres organisations internationales sur ce type d'exigences.
- ▶ La principale lacune concerne l'apprentissage et l'établissement de liens avec d'autres sources d'informations, telles que le système d'évaluation et le système intergouvernemental, dans le cadre d'un système intégré de RBM.
- ▶ Le développement d'une culture des résultats est une priorité affichée du programme de réforme actuel du Conseil de l'Europe. La RBM ne sera pas le moteur de ce changement, mais elle devrait y contribuer. Il faudra pour cela réorienter les efforts de l'approche actuelle de la RBM, qui s'éloignera alors de la priorité donnée

à la responsabilisation et à la communication, pour privilégier la réalisation des quatre buts.

- ▶ L'internalisation semble adéquate, dans la mesure où le personnel comprend ce que l'on attend de lui en matière de responsabilisation et de communication liées à la RBM, et où il possède les capacités nécessaires à cet égard. Peu d'informations donnent à penser cependant que l'utilisation de la RBM comme moyen d'améliorer l'orientation stratégique et l'apprentissage a été internalisée.
- ▶ Malgré la rhétorique sur l'importance d'une culture des résultats dans les documents afférents au Programme et Budget, nous trouvons peu d'indications d'une mobilisation soutenue au niveau organisationnel en faveur de cette approche privilégiant la RBM, hormis quelques éléments allant en ce sens au niveau individuel.
- ▶ Nous trouvons peu d'éléments concernant l'utilisation des résultats.
- ▶ Dans bon nombre d'organisations internationales, la RBM est de plus en plus considérée comme faisant partie du renforcement de la gestion des partenariats (coopération avec les partenaires) au niveau des pays. Cet aspect n'est pas prioritaire dans l'approche actuelle de RBM au Conseil de l'Europe.
- ▶ Il y a lieu de se demander s'il est nécessaire d'étendre la RBM à des partenariats-cadres au niveau des pays ou si cela ajouterait une valeur significative pour le Conseil de l'Europe.

Question 3 de l'évaluation : Quels sont les points forts et les points faibles propres au système de la RBM du Conseil de l'Europe par rapport à d'autres organisations, tels qu'examinés dans d'autres études et évaluations pertinentes ?

Question 4 de l'évaluation : Selon les acteurs concernés du Conseil de l'Europe (représentations permanentes, managers et personnel) quelles sont les forces et les faiblesses du système de RBM ?

- ▶ L'introduction initiale de la RBB a donné lieu à une terminologie claire et commune dans toute l'Organisation et a amené les agents à réfléchir aux résultats ; de plus, la RBB est bien ancrée dans l'Organisation.
- ▶ Il ressort d'entretiens menés avec les principaux interlocuteurs que les États membres d'une manière générale ont d'autres priorités actuellement que de réformer en profondeur la RBM pour remédier à une faiblesse majeure perçue de ce qui est en place. Certains représentants d'États membres ont toutefois indiqué qu'une amélioration durable et l'obtention de résultats étaient des prérequis aux discussions futures sur le maintien des engagements financiers à l'égard du Conseil de l'Europe.
- ▶ Les senior managers interrogés s'accordent sur le fait que l'approche de RBM a répondu aux besoins du Comité des Ministres en matière de responsabilisation et que le Programme et Budget est adéquat pour communiquer sur ce que l'Organisation entend faire. Cela a été confirmé par les représentants d'États membres qui ont également été interrogés sur le sujet.
- ▶ Les senior managers estiment que l'un des points faibles de l'approche actuelle de RBM est qu'elle ne fournit pas de preuves adéquates ni crédibles de résultats à long terme. Cela a été souligné également par des représentants d'États membres interrogés.
- ▶ Les senior managers ne percevaient pas généralement le but de la RBM consistant à faciliter l'apprentissage ou la prise de décisions stratégiques.



2. Conclusions

Le Conseil de l'Europe, comme beaucoup d'autres organisations internationales, n'a jamais précisé explicitement quels sont les buts prioritaires de la mise en place de la RBM. Les constats permettent de penser qu'il s'agit concrètement de répondre surtout à des buts de responsabilisation et de communication, ce que semblent avoir perçu également les personnes interrogées.

Conclusion 1 : Si l'on se réfère à l'instrument de mesure du CCI servant à évaluer la RBM au sein d'organisations, la RBM du Conseil de l'Europe peut être considérée globalement comme se trouvant au stade 3, c'est-à-dire en transition vers l'intégration. Le cadre d'évaluation du CCI (voir CCI (2017), page 20) suppose que le développement de la RBM au sein d'une organisation évolue au fil du temps, passant d'un stade de non-mise en œuvre (stade 1) à un stade d'expérimentation des principes de RBM (stade 2), puis à un stade de transition où la RBM est largement intégrée dans l'organisation (stade 3), suivi d'un stade où la RBM est pleinement intégrée et fait l'objet de mises à jour et d'affinements basés sur les enseignements tirés et sur le contexte organisationnel (stade 4). La RBM se concentre en interne au stade 4, bien qu'elle commence à développer des moyens de communication et de coordination externes. Le stade 5 de l'instrument de mesure du CCI ne nous semble pas pertinent dans le cas du Conseil de l'Europe, car cette dernière n'est pas une agence de développement. La conclusion qui se dégage est que l'approche globale de RBM au Conseil de l'Europe se trouve au stade 3.

L'évaluation du CCI (2017), qui compare ce statut dans d'autres organisations, ne concerne pas les agences des Nations Unies à titre individuel incluses dans l'étude, sachant que neuf des douze agences concernées ont atteint le stade 4 (la RBM étant totalement intégrée en interne). Cependant, ce constat doit être interprété avec prudence. Premièrement, les douze agences des Nations Unies concernées par l'évaluation n'ont pas été sélectionnées parce qu'elles étaient représentatives de toutes les organisations des Nations Unies, mais parce qu'elles ont coopéré avec le CCI et avaient mis en place une approche de RBM. Deuxièmement, le constat du CCI s'est appuyé sur les auto-évaluations fournies

par les douze agences des Nations Unies pour l'élaboration des conclusions générales. L'examen d'évaluations indépendantes plus récentes de la RBM dans deux des douze agences montre clairement que les deux auto-évaluations étaient extrêmement positives quant à la place accordée à la RBM au sein de leur organisation⁴.

Il ressort de l'examen de la littérature plus généraliste que le Conseil de l'Europe se situe juste dans la moyenne du stade de mise en œuvre de la RBM. Par exemple, l'examen mené récemment par l'OCDE concernant l'expérience d'organisations internationales et de services de donateurs bilatéraux (OCDE 2017a) montre que les agences de coopération au développement se trouvent à divers stades de mise en œuvre de la RBM. Alors que la RBM a été une approche privilégiée dans la plupart de ces organisations depuis le début des années 2000, certaines en sont encore à définir ce que la RBM signifie pour elles, tandis que d'autres en ont une perception claire et disposent d'un plan bien défini en cours de mise en œuvre. Aucune d'entre elles n'a pourtant atteint jusque-là un stade où la RBM est largement intégrée et influe sur le fonctionnement, les partenariats, la coordination et la collaboration dans l'ensemble du système.

Il ressort en outre de l'évaluation de la RBM effectuée dans douze agences des Nations Unies par le CCI (2017) que :

« La mise en œuvre de la RBM a été plus marquante tout d'abord dans les domaines de la planification stratégique basée sur les résultats au niveau macro-organisationnel et de l'élaboration de programmes basés sur les résultats et, en second lieu, dans les domaines du suivi, de l'évaluation et de la communication des résultats. Cela s'explique principalement par l'intérêt que ces domaines présentent pour la communication d'informations, la responsabilisation par rapport aux résultats et la fourniture de données tirées des évaluations ».

4. L'un des auteurs de cette évaluation a été associé à l'analyse qui sous-tend le rapport 2017 du CCI et avait accès aux auto-évaluations ; il a donc pu les comparer à des données tirées de sources plus récentes et notamment d'évaluations indépendantes.

Nous observons une situation globalement similaire au Conseil de l'Europe. La différence notable par rapport aux agences des Nations Unies dans le cadre de l'évaluation du CCI est que le Conseil de l'Europe n'a pas défini de rôle clair et spécifique pour l'évaluation afin de répondre aux besoins de responsabilisation et de communication, que ce soit dans la documentation afférente à la RBM ou dans la politique d'évaluation révisée, alors qu'il s'agit de l'axe essentiel du système de RBM. Il est courant dans d'autres organisations que la fonction d'évaluation centrale fournisse à l'organe directeur une évaluation distincte des résultats de l'organisation concernée s'appuyant sur des éléments d'évaluation et éventuellement sur d'autres éléments recueillis indépendamment des managers. Au Conseil de l'Europe, le principal objectif de l'évaluation au niveau institutionnel est de contribuer à l'amélioration de l'apprentissage dans toute l'Organisation, ce qui n'est pas un but prioritaire de la RBM actuellement ; par ailleurs, l'Organisation ne produit pas de rapport de synthèse séparé pour examen par le GR-PBA.

Conclusion 2 : Nous constatons que le système actuel de RBM du Conseil de l'Europe répond principalement à des buts de responsabilisation et de communication. De l'avis du Comité des Ministres, qui représente les États membres et est le mieux placé pour en juger, l'approche actuelle de RBM est parvenue à atteindre ces deux buts. C'est un point fort. L'importance accordée initialement au développement de la RBM à des fins de responsabilisation et de communication est commune à la plupart des organisations internationales lors de la mise en œuvre de la RBM. Par exemple, il a été observé lors de l'évaluation récente du stade de mise en œuvre de la RBM au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) (Massey et Singleton 2019) ce qui suit :

« Au HCDH, la RBM est définie actuellement par rapport à sa fonction de responsabilisation plutôt qu'en termes d'apprentissage. Les efforts ont été consacrés jusque-là en grande partie au cycle de programmation (planification, suivi et reporting) à l'appui de la collecte de fonds et de la responsabilité envers les donateurs. Compte tenu de la dépendance croissante au financement extrabudgétaire et de l'attention accrue que les donateurs apportent aux résultats (pour des raisons d'optimisation des ressources), ce choix est justifié. L'inconvénient est toutefois que cela conduit à une « instrumentalisation » de la RBM. Une importance excessive est accordée semble-t-il à la sophistication des outils et des instruments de planification, de suivi et de reporting, alors que d'autres aspects de la RBM tout aussi importants reçoivent moins d'attention. »

Le constat est que, d'une manière générale, l'approche de la RBM est parvenue à répondre aux besoins de

responsabilisation du Comité des Ministres et aux besoins de communication externe en définissant clairement l'action du Conseil de l'Europe. C'est là un point fort de l'approche actuelle de la RBM.

Conclusion 3 : Nombreux sont ceux au sein de l'Organisation qui ne font pas de distinction entre RBB et RBM, ce qui entraîne une confusion inutile quant à savoir si l'approche de la RBM délivre un message crédible. La RBB est une approche pertinente de gestion pour tous les aspects des travaux du Conseil de l'Europe, ce qui n'est pas le cas de la RBM. Pour ce qui concerne les différents types de travaux du Conseil de l'Europe, nous concluons que la RBB s'applique dans tous les cas et que tout devrait être inclus dans le processus de Programme et Budget. La RBM est pleinement pertinente et applicable pour les activités liées à l'établissement de normes, au suivi, à la coopération et aux mécanismes indépendants. Ces types d'activités concernent bon nombre d'organisations internationales et s'inscrivent de toute évidence dans les approches de la RBM des organisations. Nous concluons également que la RBM présente un intérêt pour les travaux de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), de la Direction générale de la démocratie (DGII) et de la Commissaire aux droits de l'homme, et s'y applique, car les résultats attendus autant que leur contribution à des résultats intermédiaires spécifiques peuvent être définis *ex ante*. Il nous semble par ailleurs que la RBM n'est pas applicable aux activités des trois autres grands organes que sont la Cour européenne des droits de l'homme, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et l'Assemblée parlementaire, car les secrétariats de ces organes ne sont pas en position de définir *ex ante* à quels résultats intermédiaires spécifiques leurs résultats attendus peuvent contribuer. Cela signifie que la RBM n'est pas une méthode pertinente pour améliorer l'efficacité de leurs travaux. Il faudrait par conséquent que, pour ces trois institutions comme pour les services d'appui, l'accent porte uniquement sur la RBB. L'absence de distinction claire à cet égard est une source majeure de tension observée lors de certains de nos entretiens, qui explique les perceptions de nombreuses personnes au sein de l'Organisation concernant l'utilité de l'approche actuelle de la RBM.

Conclusion 4 : Pour la RBB comme pour la RBM, il est possible de faire davantage au Conseil de l'Europe pour aider le personnel à élaborer de meilleures déclarations de résultats et à définir des indicateurs SMART. La valeur ajoutée peut être modeste en revanche pour ce qui est d'améliorer la capacité de l'Organisation à fournir les preuves crédibles nécessaires de ses résultats effectifs. Le type de preuves utiles qu'un système de RBM reposant sur des indicateurs peut fournir pour répondre à

ce besoin est limité méthodologiquement, surtout pour la RBM. Nous avons constaté que les définitions du Conseil de l'Europe des résultats attendus et des objectifs intermédiaires correspondaient clairement à la manière dont ces niveaux de résultats sont normalement compris. Nous avons constaté en outre que les orientations du Guide pratique et de la méthodologie de gestion de projet de RBM étaient robustes. Les avis sur la capacité des agents à utiliser efficacement les orientations (principalement ceux travaillant sur le budget ordinaire) sont mitigés. Force est de reconnaître qu'il ressort clairement de la lecture d'évaluations tenant compte de l'établissement de déclarations de résultats crédibles et de la définition d'indicateurs que tous se heurtent encore à cette difficulté. Cela tend à indiquer que si des orientations et une formation peuvent être nécessaires, elles ne sont pas suffisantes pour garantir que tout le personnel concerné sera capable d'établir des déclarations de résultats crédibles et de définir des indicateurs.

Cela étant, nous concluons que la principale problématique a trait non pas à la capacité du personnel, mais plutôt aux limitations inhérentes à une approche basée sur des indicateurs et appliquée au niveau institutionnel pour démontrer (communiquer) les résultats de l'organisation. Cet aspect est expliqué plus en détail dans les conclusions dégagées pour la question d'évaluation 1 (section 4.1). Des difficultés se posent telles qu'un coût prohibitif dans certains cas de la collecte de preuves fiables pour rendre compte des résultats intermédiaires à l'aune d'indicateurs, tandis que, dans d'autres cas, un changement ne sera pas réaliste dans le délai habituel de deux à quatre ans pour le reporting des résultats au niveau institutionnel. Les approches de RBM d'organisations internationales répondent généralement à ce besoin :

- ▶ soit en utilisant une liste d'indicateurs standard définis au niveau central (identifiés à la fois au niveau de ce que le Conseil de l'Europe qualifie de niveaux de « résultats attendus » et d'« objectifs intermédiaires »), les personnes qui travaillent au niveau des programmes/sous-programmes étant alors censées sélectionner les indicateurs les plus pertinents de cette liste et rendre compte de leur évolution. L'organisation avance alors que l'évolution au niveau des objectifs intermédiaires est due au changement signalé au niveau des résultats attendus;
- ▶ soit en élaborant et en utilisant une théorie du changement au niveau de l'organisation, puis en fournissant un descriptif fondé sur une analyse des contributions afin d'expliquer pourquoi la prestation au niveau des résultats attendus contribue au changement au niveau des objectifs intermédiaires.

Nous constatons que ni l'une ni l'autre de ces approches⁵ n'est adoptée actuellement au Conseil de l'Europe.

Les évaluations d'organisations utilisant l'une ou l'autre de ces approches mettent en évidence leurs importantes limites méthodologiques pour ce qui est de fournir des preuves crédibles. Ces évaluations sont examinées par Vähämäki et Verger (2019), qui soulignent que les deux approches tendent à favoriser une plus grande concentration au niveau des résultats attendus qu'au niveau des résultats intermédiaires. Cela complique l'utilisation de la RBM pour répondre à d'autres besoins tels que l'apprentissage et la gestion stratégique. L'utilisation d'indicateurs standards, en particulier, accentue le problème de la fixation de mesures et du reporting à l'aune d'indicateurs qui ne sont pas SMART dans le contexte de programmes et sous-programmes à titre individuel. D'autre part, il ressort de l'expérience pratique que la crédibilité méthodologique n'est pas le critère majeur qui détermine la valeur de ces informations pour démontrer les résultats. Il convient de tenir compte surtout du type de preuves importantes pour ceux qui ont besoin de preuves concrètes de résultats.

Conclusion 5 : Il faudrait procéder à une transition rapide vers le stade 4 du cadre d'évaluation du CCI pour contribuer davantage au programme de réforme de la culture des résultats de la Secrétaire Générale, qui est une priorité pour plusieurs États membres. Le passage à ce stade aurait deux conséquences. Premièrement, cela entraînerait un rééquilibrage des buts prioritaires de l'approche de RBM, mettant davantage l'accent sur la prise de décisions stratégiques et l'apprentissage. Deuxièmement, l'expérience d'autres organisations internationales donne à penser que l'Organisation devrait s'éloigner de sa stratégie émergente actuelle de mise en œuvre de la RBM et s'appuyer sur une stratégie et un plan formels de RBM qui s'inscrivent dans une stratégie de réforme globale gérée de manière cohérente et axée sur la promotion d'une culture des résultats. L'expérience d'autres organisations tend à indiquer que cette transition vers le stade 4

5. Le Programme et Budget 2020-2021 comporte une théorie du changement (page 13), mais qui ne correspond pas au type de théorie du changement nécessaire pour une analyse de contribution comme on l'entend dans le cas présent. Il importe de souligner que les théories du changement sont souvent étayées par des diagrammes (comme dans le Programme et Budget 2020-2021) qui permettent de se faire une idée immédiate et représentent visuellement la théorie, mais que cela ne revient pas à avoir une théorie complète du changement. Une telle théorie peut s'appuyer sur un diagramme pour aider à visualiser et articuler les points essentiels sur la chaîne de causalité, mais c'est surtout la description qui compte, car elle dévoile et explique en détail les liens, les hypothèses et les éléments factuels.

est l'étape la plus difficile à franchir dans la mise en œuvre de la RBM et que toutes les organisations peinent encore à y parvenir pleinement. Comme indiqué dans les constats formulés ci-dessus, la culture des résultats a gagné du terrain au Conseil de l'Europe ; en revanche, dans la littérature sur le sujet, la principale contribution de la RBM au renforcement de la culture des résultats d'organisations consiste à aider les managers à apprendre et à prendre des décisions de gestion plus éclairées.

L'expérience montre clairement qu'il n'est pas simple d'élaborer une approche de RBM qui se concentre sur ces deux buts, tout en visant également des buts de communication et de responsabilisation. Cet aspect ressort nettement d'une évaluation récente de la RBM menée au Fonds des Nations Unies pour la population (2019b), selon laquelle :

«... L'analyse situationnelle des problèmes, des lacunes et des goulets d'étranglement qui ont empêché le système de RBM existant d'optimiser ses performances a permis de tirer le premier constat principal de l'évaluation. L'analyse situationnelle et systémique repose sur un ensemble de cinq tensions créatrices interdépendantes qui empêchent la RBM en place d'optimiser pleinement ses performances [...] La « tension créatrice » désigne le décalage entre une idée ou un objectif souhaité (la situation telle qu'elle devrait être) et l'état actuel des choses (la situation telle qu'elle est réellement). Une tension créatrice peut aussi révéler des décalages entre différentes perspectives, mais se concentre toujours sur un décalage spécifique qui cherche à être résolu – c'est pourquoi elle est dite « créatrice ». Ces cinq tensions se manifestent par : la confusion dans le cadre conceptuel de RBM (tension créatrice 1 : cadre conceptuel de RBM) ; l'intégration déséquilibrée de responsabilisations multiples (tension créatrice 2 : dichotomie entre responsabilisation collective et responsabilisation individuelle) ; une culture limitée d'emploi des informations sur les résultats pour la prise de décisions (tension créatrice 3 : culture organisationnelle et utilisation des informations sur les résultats) ; des contraintes de capacité à gérer les résultats (tension créatrice 4 : capacité à gérer les résultats) ; et des systèmes d'information ne répondant pas aux demandes actuelles (tension créatrice 5 : systèmes d'information de RBM). Ces cinq tensions sont liées les unes aux autres, s'influencent mutuellement et interagissent entre elles, que ce soit directement ou indirectement, ce qui traduit leur nature systémique. »

Le Conseil de l'Europe ferait l'expérience des mêmes tensions s'il investissait dans le passage au stade 4. Il faut bien comprendre en outre que le fait de déplacer la priorité de la RBM de sorte à traiter également

les buts d'apprentissage et de décisions de gestion risque de nuire à la capacité de celle-ci à atteindre les buts de communication et de responsabilisation.

Un tel investissement exige des changements dans la façon de gérer le développement ultérieur de l'approche de RBM. Comme le montre l'instrument d'évaluation du CCI, le Conseil de l'Europe a mis en place toutes les principales sous-composantes d'un système de RBM efficace, bien que le fonctionnement attendu se manifeste à des degrés variables. Le Conseil de l'Europe s'investit également dans un processus de réforme plus large qui se concentre sur les domaines pertinents de la gestion du changement généralement identifiés comme étant nécessaires pour développer plus avant la RBM comme approche de gestion éclairée par les résultats. Pour élaborer une stratégie ou un plan de RBM à forte valeur ajoutée, il faut combler les lacunes de connaissances chez les principaux acteurs concernés, notamment sur la façon dont la RBM pourrait répondre à leurs besoins. Il faudrait s'atteler en priorité à combler ces lacunes dans le processus d'élaboration de la stratégie.

L'une des forces du Conseil de l'Europe est que des stratégies traitant des aspects individuels communément identifiés dans le cadre d'une stratégie globale visant à développer une culture des résultats sont en place, certains étant plus informels que formels. L'Organisation n'a pas de vision commune cependant de ce qu'est une stratégie, ni d'approche commune de sa mise en œuvre. Des craintes ont été exprimées lors d'entretiens et se sont dégagées de certaines évaluations (voir, par exemple, l'Évaluation 2020 de l'élaboration de stratégies et de présentation des rapports correspondants au Conseil de l'Europe menée par la DIO) quant à savoir si les capacités sont suffisantes pour mettre en œuvre efficacement les stratégies individuelles. Il nous semble qu'une question plus importante encore se pose, à savoir l'absence de stratégie de réforme formelle globale garantissant que les réformes individuelles sont gérées comme un tout cohérent et reliées par des passerelles. La mise en place prendra du temps et sera complexe, comme le montre l'expérience décrite dans les évaluations de RBM menées au FNUAP (2019b) et au HCDH (Massey et Singleton 2019).

Par ailleurs, il faut reconnaître que l'Organisation intervient dans des domaines où l'obtention de résultats au plus haut niveau repose sur un consensus de priorités politiques entre États membres. Ces priorités sont souvent dictées par le programme et les intérêts politiques des États membres à titre individuel plutôt

« Le rôle de la RBM est limité dans les organisations politiques. »

que par les résultats que le Conseil de l'Europe peut démontrer. Cet aspect a été mis en lumière également dans l'examen par les pairs de la fonction d'Évaluation réalisé en 2017. En interne, l'approche axée sur le processus des travaux de l'Organisation favorise une focalisation sur l'efficacité plutôt que sur l'efficacités, comme en témoigne la priorité donnée aux réformes administratives dans le Programme de réforme de la Secrétaire Générale – il est plus facile de recueillir un consensus politique sur l'amélioration de l'efficacité des processus et des méthodes de travail que sur un résultat stratégique qui nécessite une évaluation politique et touche à des problèmes politiques internes dans les États membres, tels que les droits civils ou la réforme de la justice.

Conclusion 6 : L'absence de processus de changement formel, clairement défini et géré pour l'introduction et la mise en œuvre d'une RBM au-delà de fins budgétaires et assortie de mesures d'incitation adaptées au contexte et aux besoins de chaque entité (programme/organe, etc.) pourrait entraîner un manque de cohésion. La situation est d'autant plus complexe que les quatre entités disposent d'une certaine autonomie. L'élaboration prévue d'une perspective stratégique sur quatre ans en plus du renforcement de la réforme de la Secrétaire Générale mettant l'accent sur l'amélioration des méthodes de travail de l'Organisation, pourrait ouvrir un créneau favorable. D'importantes réformes administratives ont déjà été mises en œuvre et sont toujours en cours. Dans son rapport annuel 2020, la Secrétaire Générale a annoncé son intention « d'envisager des solutions permettant de modifier et de rationaliser nos structures organisationnelles et notre fonctionnement opérationnel afin que nous soyons plus agiles et réactifs face à l'évolution des besoins de l'Organisation, ce qui passera par une approche s'inspirant davantage du modèle de la *task force*, avec une affectation plus souple de nos ressources humaines aux différentes activités menées ». Un tel changement donnera des occasions d'examiner et d'améliorer la place donnée aux résultats dans les méthodes de travail actuelles et pourrait constituer une solide plateforme propice au changement.

« Dans l'idéal, une stratégie de la Secrétaire Générale sur quatre ou six ans profiterait aux différents pans de l'Organisation, car elle permettrait de s'assurer que ceux-ci maintiennent le cap de la stratégie pour l'élaboration de leur Programme et Budget. L'inexistence d'une telle stratégie peut être très problématique, car il n'est pas à exclure que des pans de l'Organisation s'éloignent de la mission de celle-ci. »

Conclusion 7 : La littérature relative à la RBM suppose qu'un seul et unique système de RBM permettrait de répondre aux quatre buts, mais rares sont les exemples d'organisations internationales qui sont parvenues à mettre pleinement en œuvre un tel système. Dans beaucoup d'organisations, les approches visant à soutenir la gestion stratégique et l'apprentissage basés sur des éléments factuels ne sont pas traitées dans le cadre du système formel de RBM, mais sont plutôt prises en compte par l'adoption de la gestion adaptative comme approche parallèle mais distincte. Dans la pratique, bien que cela soit peu documenté, de nombreuses organisations ont en fait adopté un « double » système qui sépare la responsabilisation et la communication au niveau global de l'apprentissage et de la gestion stratégique au niveau des projets et programmes (OCDE 2017a). La RBM sert à répondre aux besoins de responsabilisation et de communication, tandis que l'évaluation et la gestion adaptative⁶ servent à répondre aux besoins d'apprentissage et de gestion stratégique. Les preuves documentées sur la manière dont les organisations internationales apprennent réellement dans la pratique sont rares ; on en trouve néanmoins quelques-unes dans les évaluations de l'apprentissage à la Banque mondiale⁷ et à l'OIT⁸.

6. Pour en savoir plus sur les approches de gestion adaptative, voir : www.odi.org/projects/2918-global-learning-adaptive-management-initiative-glam. Il est suggéré de commencer par lire l'article de Hernandez K., Ramalingam B. et Wildfound L. (2019), « Towards evidence-informed adaptive management – A roadmap for development and humanitarian organisations » : www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12985.pdf.
7. <https://ieg.worldbankgroup.org/evaluations/learning-and-results>.
8. www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_757214.pdf.



3. Recommandations

Bien que les évaluateurs soient convaincus de la rigueur et de la pertinence des constats et des conclusions énoncés ci-dessus, il importe de préciser que toute recommandation doit impérativement tenir compte du fait qu'il n'existe pas une seule et unique forme de RBM applicable à toutes les organisations internationales. Quelle que soit l'approche de RBM développée par la suite au Conseil de l'Europe, celle-ci doit être adaptée au contexte et aux besoins propres à l'Organisation ainsi qu'à ses priorités de gestion. Ces décisions incombent au Senior management et au Comité des Ministres, et non à l'équipe d'évaluation.

Le Conseil de l'Europe doit faire un choix stratégique quant à la façon dont l'approche de RBM se développera à l'avenir, en veillant à l'équilibre entre les quatre objectifs organisationnels auxquels la RBM peut contribuer. Pour faire ce choix, il importe de garder à l'esprit les points suivants :

1. les intérêts et les priorités des États membres différeront toujours et la priorisation stratégique sera donc toujours un défi. Les travaux actuels de la Secrétaire Générale visant l'élaboration d'une perspective stratégique à examiner par le Comité des Ministres, s'ils portent leurs fruits, permettront de résoudre ce défi. La RBM ne peut pas garantir que ce qui est fait ensuite répond à ces priorités, mais elle peut apporter la preuve qu'une priorisation a eu lieu depuis, non sans effort, et qu'il devrait être possible d'analyser le changement dans tel ou tel domaine d'activité au fil des versions successives du document de Programme et Budget;
2. l'expérience du Conseil de l'Europe et les défis observés par rapport à la RBM sont communs à bon nombre d'organisations internationales;
3. les défis observés ne traduisent pas toutes une piètre mise en œuvre ou un manque de maturité de l'approche de RBM au sein d'une organisation. Une fois le système basique de RBM en place, certains défis persistants, mis en évidence à la fois dans la littérature et dans l'expérience spécifique du Conseil de l'Europe, révèlent les limites de ce que la RBM peut apporter, plutôt que les limites de la façon dont elle est appliquée. D'autres défis traduisent le fait que l'utilisation de la RBM pour

répondre à un besoin aura des conséquences, parfois négatives, sur son utilité pour répondre à d'autres besoins ;

4. la plupart des systèmes et des approches généralement définis comme étant nécessaires pour répondre aux quatre buts d'une culture renforcée des résultats sont désormais en place au Conseil de l'Europe. Le processus de réforme plus large nécessaire est déjà en cours et les principaux acteurs concernés ont recensé d'importants besoins non satisfaits que la RBM peut potentiellement aider à satisfaire. Au sein de l'Organisation, une grande partie des connaissances techniques requises pour progresser, en s'appuyant sur des éléments de bonnes pratiques et sur l'expérience d'autres structures, existe déjà. Les coûts opérationnels associés au reporting semblent proportionnés par rapport à l'expérience de nombreuses autres organisations internationales. D'importantes questions se posent maintenant sur la mesure dans laquelle ces points forts sont mis à profit, dans quel but et comment ils sont ciblés et gérés ;
5. alors que, d'après la littérature, la RBM peut ou devrait être utilisée pour atteindre les quatre buts, dans la pratique, les organisations adoptent de plus en plus une « double » approche qui sépare la responsabilisation et la communication au niveau global (la RBM servant principalement à atteindre ces deux buts) de l'apprentissage et la gestion stratégique (l'évaluation et la gestion adaptative servant à atteindre ces deux autres buts).

Nous avons donc structuré nos recommandations à deux niveaux :

1. le choix stratégique que le Senior management et le Comité des Ministres doivent faire en matière de RBM ;
2. les améliorations qui peuvent être poursuivies indépendamment du choix stratégique.

Nous reconnaissons que d'autres améliorations devront tenir compte du choix stratégique, mais il nous semble que celles-ci devraient être identifiées par le management dans le cadre de sa réponse aux recommandations ci-dessous, en particulier la recommandation 2.

Choix stratégique de l'orientation future de la RBM

Recommandation 1 : La Secrétaire Générale devrait présenter son choix stratégique, en concertation avec les États membres, quant à la façon dont l'Organisation répondra à l'avenir aux besoins de responsabilisation, de communication, d'orientation stratégique et d'apprentissage. Il faudra décider stratégiquement si la RBM doit être retenue comme approche première pour répondre à tous les besoins identifiés ou s'il faut axer la RBM sur les besoins actuels de responsabilisation et de communication et envisager de recourir à d'autres approches (telles que l'évaluation et la gestion adaptative) pour soutenir la mise en œuvre du programme de la Secrétaire Générale visant une culture renforcée des résultats.

L'un des enseignements à tirer est qu'il est utile de définir clairement les buts auxquels la RBM est censée contribuer, ce qui fait défaut actuellement dans l'approche de RBM du Conseil de l'Europe.

Recommandation 2 : Pour aider la Secrétaire Générale à prendre une décision sur ce que recouvre la recommandation 1 ci-dessus, l'Organisation devrait élaborer une stratégie de gestion permettant de tenir compte des différentes options, notamment de celles qui ajoutent le plus de valeur potentielle et qu'il est possible de mettre en œuvre.

Le cadre d'évaluation du CCI, qui se fait l'écho de la littérature plus généraliste selon laquelle il vaut mieux gérer de manière systématique et transparente l'introduction de nouvelles méthodes de travail et le changement culturel, appelle à l'élaboration d'une stratégie de RBM posant un cadre utile pour déterminer quelle option choisir entre les deux options possibles de contributions principales prévues pour la RBM dans l'Organisation. En se fondant sur ce que le CCI a recensé, la stratégie devrait préciser les éléments suivants :

1. le bien-fondé de l'intégration de la RBM dans le contexte de l'Organisation – l'équilibre entre les quatre objectifs et leur priorité relative ;
2. les résultats attendus aux fins d'intégration de la RBM et/ou d'un système parallèle d'évaluation/ de gestion adaptative ;
3. une explication claire au sujet des entités du Conseil de l'Europe qui seront concernées par le système de RBB et celles qui seront concernées par le système de RBM ;
4. une feuille de route assortie d'un calendrier pour la mise en œuvre de la stratégie ;
5. des facteurs clés de réussite, des indicateurs pour suivre les progrès à l'aune de la feuille de

route et des facteurs de réussite, et la description du suivi et du reporting des progrès et de la façon dont le contrôle de la mise en œuvre sera géré ;

6. l'allocation des ressources nécessaires en fonction des implications et des besoins ;
7. une explication claire de la façon dont l'évolution future serait, si nécessaire, liée à des initiatives de réforme plus larges.

Une bonne pratique consisterait à investir clairement une entité chef de file de la responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre de la stratégie, responsabilité qui devrait être prise en compte dans les objectifs annuels des agents compétents. Nous sommes d'avis que la responsabilité première devrait incomber au Cabinet, l'expertise technique étant assurée par la DIO, la DPB, l'ODGP et la DGA. Il ressort de nos entretiens qu'une grande partie des connaissances techniques, en plus de la compréhension approfondie requise de l'Organisation, est bien présente dans ces Directions, malgré d'éventuelles lacunes concernant : (1) un suivi adéquat de l'expérience des organisations internationales au cours des cinq dernières années ; et (2) les données empiriques sur l'introduction et la promotion de l'utilisation de la gestion adaptative et des approches d'apprentissage dans la gestion stratégique au sein des organisations internationales. L'idéal serait que le personnel désigné s'efforce de combler toute lacune de connaissances et qu'une expertise externe soit engagée uniquement si cela s'avère irréalisable.

Recommandation 3 : Le choix stratégique de la Secrétaire Générale et les buts stratégiques sous-jacents devraient être formalisés dans un document de l'Organisation rendu public, et la mise en œuvre devrait être gérée de manière transparente au moyen d'un plan opérationnel.

Compte tenu des constats de cette évaluation, notre hypothèse est que la RBM continuera à être utilisée au Conseil de l'Europe à des fins de responsabilisation et de communication des résultats prévus avec le Comité des Ministres et les États membres. L'expérience montre que la satisfaction de ces besoins a été le principal moteur de l'introduction et de l'opérationnalisation de la RBM dans la plupart des organisations internationales où celle-ci est utilisée. Il est plus difficile de déterminer précisément dans quelle mesure il est convenu de l'utiliser également pour la prise de décisions et l'établissement des priorités. Cette question devrait donc être posée en toute logique aux représentants des États membres pour garantir un consensus sur le développement futur de l'approche et les besoins auxquels elle devrait répondre. Cela contribuera à garantir leur engagement.

Un accord sur une stratégie formelle donnerait alors la possibilité de faire figurer la RBM comme point régulier de l'ordre du jour des réunions du GR-PBA, ce qui assurerait une visibilité et un reporting régulier des progrès et permettrait d'examiner régulièrement si l'approche choisie est toujours adaptée à l'usage prévu.

Recommandation 4 : Pour accroître la contribution de la stratégie au développement d'une culture renforcée des résultats au Conseil de l'Europe, l'évolution et la mise en œuvre de cette stratégie devraient être gérées explicitement afin de créer des synergies avec d'autres volets du programme de réforme de la Secrétaire Générale.

Le développement d'une culture des résultats nécessite des changements et des initiatives dans de multiples domaines du fonctionnement d'une organisation. De tels changements sont nécessaires et l'expérience montre que l'approche globale sera probablement plus efficace avec une mise en œuvre de ces initiatives de changement gérée et coordonnée selon une stratégie de réforme globale qui relie les diverses initiatives entre elles. Cela peut aider à garantir globalement la cohérence et la synergie et éviter que les conséquences imprévues d'une réforme s'étendent à un autre domaine important.

Recommandation 5 : Pour répondre aux besoins de communication de preuves crédibles d'obtention de résultats, la Secrétaire Générale devrait capitaliser sur l'approche exposée dans la Politique d'évaluation 2019 et définir le niveau de couverture requis à cet égard par la mise en œuvre de la politique.

Les organisations internationales passent généralement par des évaluations indépendantes pour rendre compte de leurs résultats, ces évaluations reposant plus ou moins sur les éléments tirés du système d'évaluation décentralisé. La politique d'évaluation 2019 énonce les grands paramètres qui permettent à la DIO de remplir ce rôle. Il nous semble toutefois qu'un certain nombre de questions essentielles restent sans réponse concernant la mise en œuvre de la politique et ce qui est priorisé. Il importe en particulier de déterminer le niveau requis de couverture des programmes et sous-programmes du Programme et Budget, ainsi que les stratégies thématiques et plans d'action des pays, ainsi que les ressources nécessaires.

Améliorations à apporter indépendamment du choix stratégique

Quelles que soient les décisions prises en réponse aux recommandations stratégiques ci-dessus, nous formulons trois recommandations opérationnelles.

Recommandation 6 : À l'avenir, le suivi de la mise en œuvre de la stratégie et de sa feuille de route, ainsi que de la mesure dans laquelle elle porte les fruits attendus, devrait incomber à une équipe désignée par la Secrétaire Générale au niveau du Senior management.

Cette recommandation englobe des considérations plus générales et des constats sur la façon dont le Conseil de l'Europe gère à la fois la mise en œuvre de la stratégie (voir l'Évaluation de l'élaboration de stratégies et de la présentation des rapports correspondants au Conseil de l'Europe (2020) de la DIO) et les réformes en cours de TI et de RH (voir l'Évaluation ex ante de la logique de réforme des RH (2019) de la DIO).

Recommandation 7 : La Direction du Programme et Budget devrait s'assurer que des ressources adéquates sont investies là où elles sont le plus nécessaires, y compris pour communiquer sur les buts que la RBM est censée atteindre et les implications de la nouvelle stratégie pour le personnel de l'Organisation. Il importe en particulier de communiquer plus énergiquement sur la différence entre RBM et RBB, et ses implications en termes de ce qui est attendu des différentes entités du Conseil de l'Europe.

L'un des enseignements récurrents tirés de la mise en pratique de la RBM est qu'il faut s'assurer d'une bonne communication des intentions avec les managers au sein de l'Organisation. Il ressort des entretiens que cet aspect n'a pas été suffisamment pris en compte jusque-là.

Recommandation 8 : Les orientations relatives à la définition de déclarations de résultats et à l'identification d'indicateurs sont adéquates. La Direction du Programme et Budget devrait continuer à travailler avec la Direction générale de l'administration pour vérifier s'il faut investir davantage de ressources en vue de s'assurer que le personnel développe les capacités nécessaires pour utiliser les orientations.

Les coûts opérationnels du reporting soulèvent peu de questions par rapport à ce que les évaluateurs ont constaté auprès de managers d'autres organisations, ce qui est rare dans les organisations internationales qui appliquent la RBM. En règle générale, le soutien apporté au personnel pour l'élaboration d'indicateurs et de déclarations de résultats est apprécié et constitue une base solide sur laquelle s'appuyer. Nous n'avons pas pu déterminer en revanche si le niveau de formation était adéquat ou efficace. Il importe de vérifier cet aspect et de prendre des mesures correctives, le cas échéant. Nous sommes conscients néanmoins que la formation ne suffit pas à elle seule à garantir que tous les managers établissent de bonnes déclarations de résultats et des indicateurs

crédibles à des fins de reporting, notamment parce que l'Organisation se heurte à un défi commun à bon nombre d'organisations, à savoir que la collecte d'éléments factuels pour l'établissement de rapports basés sur des indicateurs crédibles au niveau des résultats intermédiaires coûterait trop cher ou que le changement prendrait beaucoup de temps.

La gestion basée sur les résultats est l'une des clés de mesure de la performance qui aident à déterminer l'efficacité d'organisations multilatérales. La Direction de l'Audit interne et de l'Évaluation a commandé la présente étude indépendante afin d'évaluer le niveau de maturité de la gestion basée sur les résultats au Conseil de l'Europe et de recenser les points forts et tout domaine dans lequel ce système pourrait être amélioré au sein de l'Organisation.

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.