

RBB (2012) Conclusions

SÉMINAIRE

SUR LES

BUDGETS BASÉS SUR DES RÉSULTATS:
OBJECTIFS RÉSULTATS ATTENDUS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Strasbourg, 25 septembre 2012

CONCLUSIONS

A l'initiative du Comité du Budget du Conseil de l'Europe, initiative avalisée par le Comité des Ministres, l'Organisation a tenu un séminaire sur la Budgétisation basée sur les résultats. Ce séminaire était destiné aux membres du Secrétariat, notamment aux coordinateurs de programmes qui sont directement responsables de la planification, de la mise en œuvre et du reporting concernant le Programme et Budget du Conseil de l'Europe, aux Senior Managers, aux Représentations permanentes auprès du Conseil de l'Europe, aux membres du Comité du Budget et à toute autre personne intéressée.

Le séminaire a réuni 115 participants, au nombre desquels figuraient les membres du Comité du Budget, des membres de Représentations permanentes auprès du Conseil de l'Europe et des membres du Secrétariat, avec notamment des coordinateurs de programme.

Le séminaire a pris la forme d'un forum privilégiant la discussion en vue d'échanger des informations, des expériences et des idées de bonnes pratiques afin :

- de s'entendre sur des concepts et des définitions pour poser ce que sont des objectifs clairs, des résultats attendus SMART et des indicateurs de performance pertinents et en quoi ce sont des outils importants ;
- de comprendre le défi que pose l'application de ces concepts dans des organisations internationales en général et au Conseil de l'Europe en particulier, au vu de la grande diversité de ses activités et d'autres facteurs ;
- de définir comment bâtir des objectifs clairs, des résultats attendus SMART et des indicateurs de performance pertinents pour la préparation du Programme et Budget et pour les rapports de suivi intérimaires ;
- d'identifier les difficultés et les meilleures pratiques à la lumière des logframes, des objectifs, des résultats attendus et des indicateurs de performance concernant des lignes de programme existantes.

Il se composait de quatre sessions. Les deux premières ont permis aux participants de tenir un débat ouvert en vue de dégager un consensus sur ce que sont des objectifs clairs, des résultats attendus SMART et des indicateurs de performance pertinents, et de comprendre en quoi ils sont des outils importants pour une affectation efficiente des ressources. Les participants ont abordé les spécificités des organisations internationales, notamment pour le Conseil de l'Europe, et analysé comment il est possible de définir des objectifs clairs, des résultats attendus SMART et des

indicateurs de performance pertinents dans ce contexte au vu des nombreux acteurs impliqués (institutions, mécanismes de monitoring indépendants, accords partiels) et des types d'activités opérationnelles menées (activités normatives, monitoring, coopération, soutien).

Les deux autres sessions ont permis aux participants de s'entendre sur la meilleure manière de concevoir des objectifs clairs, des résultats attendus SMART et des indicateurs de performance pertinents, en se concentrant sur quatre lignes de programme du Programme et Budget 2012-2013 du Conseil de l'Europe, qui ont été sélectionnées pour leur diversité et leur spécificité :

- *Droits de l'homme – Comité européen pour la prévention de la torture (CPT)*
- *Etat de droit – Développement et mise en œuvre de normes et de politiques communes*
- *Démocratie – Répondre aux crises: gérer les situations post-confliktuelles*
- *Démocratie – Eurimages*

Ces sessions, en particulier, visaient à étudier la manière dont les objectifs, les résultats attendus et les indicateurs de performance ont été élaborés pour ces quatre lignes de programme et à identifier les éventuels problèmes et les meilleures pratiques qui contribueront à améliorer la qualité du Programme et Budget à l'avenir, en le rendant davantage transparent et efficient en tant qu'outil actif pour la planification, la gestion et la communication stratégiques.

A l'issue du séminaire, les participants ont marqué leur accord avec les conclusions suivantes :

CONCLUSIONS

1. Les participants ont noté que la Budgétisation basée sur les résultats n'est pas **une fin en soi** et ont réaffirmé son importance, non seulement en tant qu'**outil** de planification et de gestion stratégiques, mais aussi en tant que moyen efficace pour que le Conseil de l'Europe communique avec ses parties prenantes et l'extérieur.
2. Ils ont rappelé que la RBB vise, par essence, à sortir d'une approche basée sur une responsabilité input/output – autrement dit qui enregistre la manière dont les ressources ont été dépensées et les effets immédiats des activités – pour se concentrer sur les résultats atteints pour les ressources investies après les changements intervenus par rapport à l'état initial. Cette approche est à la base de la culture de **responsabilisation axée sur les résultats** qui caractérise les administrations publiques modernes et les organisations internationales, alors même que nous sommes en butte à des difficultés économiques.
3. La fusion du Programme et du Budget, l'intégration de toutes les ressources et secteurs de l'Organisation en un seul document complet et le passage à un processus bisannuel depuis 2011 assurent une solide structure sur lequel la RBB continuera d'être développée dans l'Organisation.
4. A cet égard, les participants ont souligné qu'il est essentiel que toutes les parties prenantes **comprennent clairement** ce que signifie la RBB et comment se servir efficacement de cet outil. Les senior managers, les coordinateurs de programmes et les membres des Représentations permanentes doivent **s'approprier** les concepts de la RBB et leur application au Programme et Budget du Conseil de l'Europe.
5. Les participants ont également souligné que la compréhension et l'appropriation passent par une méthodologie et un langage communs dans et entre tous les secteurs de l'Organisation lors de la définition de ses objectifs, résultats attendus et indicateurs de performance, ce qui permet par là-même un reporting et une évaluation efficaces.
6. Ils ont reconnu que, lorsqu'ils s'attellent à la question de leur performance, les gouvernements et organisations gouvernementales multilatérales sont confrontés à un même problème : trouver des moyens appropriés et crédibles de valoriser ce qu'ils font et de communiquer sur ce qu'ils font. Dans leur grande majorité, les techniques et outils de suivi de la performance sont conçus selon le principe de causalité, notamment la logique de programmation, les cadres logiques, la hiérarchie des objectifs ou encore les chaînes de résultats, ce qui les rend particulièrement bien adaptés à des processus de « production » opérationnelle. Or, bon nombre d'organisations gouvernementales multilatérales, y compris le Conseil de l'Europe, mènent des activités par nature politiques et normatives. Du coup, l'arsenal de techniques basées sur la causalité risque de ne pas être particulièrement bien adapté pour valoriser convenablement et communiquer effectivement la valeur des activités et de la mission.
7. Les participants ont souligné que des concepts tels que les objectifs, les résultats et les indicateurs de performance sont souvent mal compris. C'est pourquoi, gardant à l'esprit la grande diversité des activités relevant du champ d'application des missions de l'Organisation, les participants se sont entendus sur les termes et définitions ci-dessous pour guider la préparation du Programme et Budget du Conseil de l'Europe :
 - a. **Objectif** : Un objectif devrait être un énoncé clair et explicite de ce que l'Organisation cherche à obtenir par le biais d'un programme donnée. Etant donné que les missions du Conseil de l'Europe sont de nature très différente – activité normative, monitoring et coopération – les objectifs ne peuvent pas toujours être formulés avec le même degré de précision pour tous les programmes.

- b. **Résultats attendus** : il s'agit de changements d'état descriptibles et mesurables induits par les activités menées au sein de ce programme pour le bénéfice direct des bénéficiaires visés. Dans certains cas, il s'agira de résultats quantifiés, comme, par exemple, le nombre de pays évalués. Dans le contexte du Programme et Budget bisannuel du Conseil de l'Europe, il est possible de concevoir des résultats attendus annuels ou bisannuels en fonction des spécificités du programme concerné
- c. **Indicateurs de performance** : il s'agit de données quantitatives utilisées pour utilisées pour suivre les changements et évaluer/mesurer les progrès par rapport à un résultat attendu ou à un aspect de celui-ci. Ils mesurent des faits ou des opinions. Chaque indicateur de performance s'accompagne d'un niveau de référence (par exemple une référence à des résultats atteints précédemment) et d'un niveau à atteindre.

8. Les participants sont convenus qu'il pouvait y avoir des facteurs externes cruciaux pour atteindre les résultats attendus (hypothèses) et que ceux-ci doivent être pris en considération dans lorsqu'on mesure si les résultats attendus ont été atteints.

9. Les participants ont convenu qu'il fallait œuvrer afin de concevoir les objectifs des programmes de manière à indiquer clairement, dans la mesure du possible, quels sont les effets souhaités de chaque programme.

10. Les participants ont également souligné qu'il est essentiel de définir des indicateurs de performance et des niveaux à atteindre appropriés et de les associer aux résultats attendus pour définir le périmètre de ce dernier. Il ne faut pas confondre un résultat attendu et ses indicateurs de performance. Le résultat attendu est ce qui est réalisé. Les indicateurs de performance devraient renseigner sur ce qui a été réalisé.

11. Les participants ont réaffirmé la nécessité de **définir des résultats attendus SMART** (spécifiques, mesurables, atteignables, pertinents et limités dans le temps) comme suit :

- a. **Spécifiques** : les résultats attendus doivent être exacts, distincts et clairement formulés. Les généralités et un libellé imprécis ne sont pas des résultats. Ceux-ci devraient exprimer la nature des changements attendus, les bénéficiaires, la région etc. Ils devraient être aussi détaillés que possible sans être verbeux.
- b. **Mesurables** : les résultats attendus doivent être mesurables sous une forme qui fasse du sens, avec des caractéristiques qualitatives et/ou quantitatives.
- c. **Atteignables** : ils doivent pouvoir être atteints de manière réaliste en utilisant les ressources humaines, financières et institutionnelles mises à disposition du programme.
- d. **Pertinents** : ils doivent contribuer à l'atteinte des objectifs stratégiques et répondre à des besoins ou défis spécifiques et reconnus s'inscrivant dans le mandat de l'Organisation.
- e. **Limités dans le temps** : les résultats attendus doivent pouvoir être atteints dans un laps de temps donné, qui peut être annuel ou bisannuel en fonction du programme concerné.

12. Les participants ont fortement encouragé la formulation de résultats attendus en partant autant que possible de la perspective des bénéficiaires, puisque cela facilitera la concentration sur les changements attendus plutôt que sur ce qu'il est prévu de faire. Les résultats attendus devraient se focaliser sur ce qui est différent plutôt que sur ce qui est à faire et devraient exprimer ces changements de manière aussi concrète que possible. Des activités ou projets menés à terme ne sont pas des résultats. Les résultats sont les bénéfices ou effets concrets à court, moyen ou long terme des activités ou projets menés à bien.

13. Les participants sont convenus que, pour définir des résultats attendus, il faut d'une part une solide compréhension du contexte socio-économique, politique et culturel, influencé par les ressources disponibles, le niveau des bénéficiaires touchés et les facteurs de risque potentiels, et d'autre part la participation de parties prenantes clés (bénéficiaires et partenaires).

14. Ils ont également reconnu que, les missions du Conseil de l'Europe et bon nombre de ses lignes de programme ayant une large portée et s'inscrivant dans le long terme, il n'est pas toujours possible de mesurer l'impact d'un programme sur les bénéficiaires dans un laps de temps court et à un coût réaliste par rapport aux ressources investies.

15. Les participants ont appelé les parties prenantes à assurer un suivi effectif des conclusions de ce séminaire, notamment en ce qui concerne la préparation, la mise en œuvre et le suivi du Programme et Budget du Conseil de l'Europe dans les biennia à venir.