

Octobre 2013

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国 粮食及 农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

Cent quarante-huitième session

Rome, 2-6 décembre 2013

La planification stratégique dans les organismes du système des Nations Unies (JIU/REP/2012/12)

1. Le présent rapport du Corps commun d'inspection (CCI) est accompagné de brèves observations du Directeur général et d'observations communes plus approfondies du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) (A/67/873/Add.1).

Observations du Directeur général de la FAO

2. La FAO approuve le rapport du CCI intitulé «La planification stratégique dans les organismes du système des Nations Unies» (JIU/REP/2012/12), ainsi que les observations du CCS y afférentes.

3. La FAO approuve dans leurs grandes lignes les recommandations du rapport et partage les préoccupations spécifiques exprimées par le CCS. Plus particulièrement, en ce qui concerne la recommandation 4, la FAO n'approuve pas cette recommandation pour les raisons invoquées dans les observations du CCS.

4. Concernant la recommandation 5, le cycle de planification actuel de la FAO est déjà aligné sur le cycle de présentation de rapports proposé. Par conséquent, aucune action immédiate des organes délibérants de la FAO n'est nécessaire à ce stade.

Le code QR peut être utilisé pour télécharger le présent document. Cette initiative de la FAO vise à instaurer des méthodes de travail et des modes de communication plus respectueux de l'environnement. Les autres documents de la FAO peuvent être consultés à l'adresse www.fao.org



mi609f



Assemblée générale

Distr. générale
23 mai 2013
Français
Original : anglais

Soixante-septième session
Point 136 de l'ordre du jour
Corps commun d'inspection

Planification stratégique dans le système des Nations Unies

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de communiquer aux membres de l'Assemblée générale ses observations et celles du Conseil des Chefs de secrétariat du système des Nations Unies pour la coordination au sujet du rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Planification stratégique dans le système des Nations Unies » (JIU/REP/2012/12).

Résumé

Dans son rapport intitulé « Planification stratégique du système des Nations Unies » (JIU/REP/2012/12), le Corps commun d'inspection examine les pratiques en vigueur pour la planification stratégique dans l'ensemble du système des Nations Unies et propose des moyens permettant de créer un processus de planification stratégique plus unifié et plus rationnel.

La présente note indique les vues des organismes du système des Nations Unies au sujet des recommandations figurant dans le rapport. Ces opinions ont été regroupées sur la base des contributions apportées par les organisations membres du Conseil des chefs de secrétariat du système des Nations Unies pour la coordination, qui ont bien accueilli le rapport et ont appuyé certaines de ses conclusions.



I. Introduction

1. Dans son rapport intitulé « Planification stratégique dans le système des Nations Unies », le Corps commun d'inspection a examiné les pratiques en vigueur pour la planification stratégique dans l'ensemble du système des Nations Unies et propose des moyens permettant de créer un processus de planification stratégique plus unifié et plus cohérent. Il identifie les pratiques récentes, en notant les progrès de l'harmonisation du processus de planification stratégique dans les activités opérationnelles de développement à la suite de l'adoption des examens complets de 2008 et 2012. Il constate par ailleurs que les stratégies des organismes sont de plus en plus définies par l'utilisation des méthodes de gestion axée sur les résultats, démarche qu'il appuie lui-même tout en notant que les plans stratégiques devraient dépendre des mandats et non des budgets.

II. Observations générales

2. Les organismes du système des Nations Unies réservent un bon accueil au rapport et se félicitent des efforts faits par le Corps commun d'inspection pour harmoniser le processus de planification stratégique afin d'accroître la synergie et la cohésion des acteurs du développement du système des Nations Unies. Ils estiment que le rapport est utile et se félicitent des informations précieuses qu'il contient sur l'expérience acquise en matière de planification stratégique dans le système des Nations Unies, et ils reconnaissent d'une manière générale la nécessité d'élargir les consultations entre toutes les parties prenantes.

3. Les organismes notent que les recommandations figurant dans le rapport s'appliquent essentiellement, mais non exclusivement, aux entités du système des Nations Unies qui participent à l'examen quadriennal complet et, dans ce contexte, reconnaissent qu'il est avantageux d'harmoniser les cycles de planification, d'établir des objectifs communs pour la planification stratégique, d'employer une terminologie commune et de mettre au point des cadres cohérents de stratégie sectorielle à l'échelle du système. Ils notent que si les entités des Nations Unies parvenaient à harmoniser davantage la planification stratégique, comme il est recommandé dans le rapport, un plan d'action à l'échelle du système pourrait apparaître afin de relier entre eux les domaines des programmes (nutrition des enfants, changements climatiques, santé maternelle, etc.) dans l'ensemble des organismes.

4. Toutefois, plusieurs entités, en particulier les institutions spécialisées, ont constaté que le rapport était plus difficile à appliquer en dehors du processus de planification du développement en citant le caractère unique de leur mandat ainsi que les liens vigoureux entre leurs processus de planification et leurs organes directeurs.

5. Tout en appuyant d'une manière générale le rapport et ses recommandations, les organismes ont noté plusieurs domaines dans lesquels le rapport aurait pu être renforcé. Du point de vue d'un organisme opérationnel, le rapport aurait pu bénéficier d'un débat plus soutenu sur la planification stratégique au niveau des pays, au lieu de se limiter à des pratiques de niveau élevé axées sur le Siège. Par exemple, outre les difficultés liées au financement volontaire, le rapport aurait pu se référer davantage aux activités de développement et aux difficultés que

connaissaient les organismes lorsqu'ils essayaient de relier leur cycle de planification stratégique aux priorités nationales et à l'évolution des programmes de pays, qui sont alignés sur les cycles de planification nationaux. En conséquence, les conclusions et les recommandations sont davantage orientées vers un processus de planification régulier et normatif et présentent donc une utilité limitée pour certains organismes axés sur le développement.

6. De plus, les organismes estiment qu'il leur aurait été utile d'avoir une analyse plus approfondie des aspects concrets de la planification stratégique. Le processus de mise en place d'un plan stratégique peut être extrêmement important pour une organisation s'il s'appuie sur la participation et le rôle des parties prenantes. Par contre, un processus mal géré peut nuire aux relations avec le personnel, saper le moral et créer une très grande confusion et un manque d'efficacité considérable. Dans un même ordre d'idées, les organismes ont souhaité qu'un examen plus poussé soit fait en vue d'améliorer l'application des plans stratégiques et les moyens de mesurer leur exécution.

7. Enfin, les organismes ont exprimé le désir de débattre davantage du rapport entre la planification stratégique et les questions de ressources, notamment l'ajustement des résultats escomptés d'après les prévisions de ressources et l'analyse par objectif ou but stratégique. L'établissement d'un lien entre les ressources et la planification stratégique contribue à gérer non seulement les attentes du personnel qui s'efforce d'atteindre les objectifs fixés, mais aussi celles des gouvernements bénéficiant de l'appui opérationnel des organisations. Les organismes continuent aussi à se préoccuper d'une manière générale du coût d'exécution des mesures de coordination, en notant que celle-ci a non seulement une utilité mais aussi un prix, et estiment que le rapport aurait pu porter sur ces deux aspects (par exemple, sur l'utilité des mesures prises et le coût de leur application).

III. Observations particulières sur les recommandations

Recommandation 1

Le Secrétaire général, en sa qualité de Président du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination (CCS) devrait, en faisant appel au concours du Réseau de planification stratégique des Nations Unies et/ou d'une équipe spéciale ad hoc du CCS, examiner avec les chefs de secrétariat les plans stratégiques de leurs organismes respectifs en vue de définir un cadre global rationnel et des objectifs communs pour la planification stratégique, de façon à garantir la cohérence et à éviter les chevauchements d'activités dans l'ensemble du système.

8. Au sujet de la recommandation 1, les organismes appuient le concept consistant à définir un « cadre global rationnel et des objectifs communs pour la planification stratégique », tout en se préoccupant du mécanisme suggéré pour atteindre cet objectif du fait que ni le Réseau de planification stratégique des Nations Unies ni le CCS ne constituent selon eux les entités les mieux à même de le mettre en œuvre.

9. Les organismes notent que le Réseau de planification stratégique des Nations Unies fonctionne en tant que mécanisme informel et non structuré, et donc incapable sous sa forme actuelle d'atteindre l'objectif déclaré. Ils notent aussi que, dans son

rapport, le Corps commun d'inspection met l'accent sur les fonctions de partage des connaissances du Réseau et que celui-ci tire une partie de son utilité de la mesure dans laquelle les idées peuvent être partagées et examinées, c'est-à-dire lorsque ses membres se réunissent dans le cadre d'un forum plutôt qu'en leur qualité de représentant de la position de leurs organismes respectifs sur telle ou telle question. Toute modification structurelle ultérieure – consistant par exemple à renforcer sa capacité d'inscrire régulièrement la planification stratégique dans les organes formels de haut niveau, en particulier le CCS – devrait également conserver le niveau actuel élevé de souplesse du Réseau, nécessité qu'a reconnu le Corps commun d'inspection dans son rapport.

10. Les organismes notent que si un mécanisme interinstitutions ad hoc pouvait atteindre les objectifs visés dans la recommandation, il ne serait pas aisé de créer, à l'échelle du système, un cadre global comprenant des objectifs communs pour la planification stratégique, en particulier du fait que le cadre global et les objectifs stratégiques de chaque organisme trouvent leur origine dans ses organes directeurs. Les objectifs visés dans la recommandation ne pourraient donc pas être atteints uniquement au moyen de consultations interinstitutions et demanderaient probablement la participation des organes délibérants durant l'ensemble du processus.

11. Néanmoins, de nombreux organismes notent que la récente résolution de l'Assemblée générale relative à l'examen quadriennal complet (67/226) comporte plusieurs recommandations importantes sur divers aspects de la planification stratégique, aussi bien pour les fonds et les programmes que pour l'ensemble du système des Nations Unies pour le développement. Il est probable qu'à la suite de cette résolution, l'Organisation des Nations Unies mette au point un mécanisme approprié pour appliquer ces recommandations. La simple intégration des directives issues de l'examen dans les cadres de planification stratégique des entités des Nations Unies offrirait un bon moyen de parvenir à la cohérence et à l'harmonisation, au moins pour les organismes auxquels s'applique l'examen quadriennal complet.

Recommandation 2

Le Secrétaire général devrait, en concertation avec le Comité du programme et de la coordination, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et les commissions compétentes de l'Assemblée générale, élaborer et soumettre à l'Assemblée, pour approbation, un projet de circulaire révisée destinée à remplacer le document ST/SGB/2000/8, de façon que la gestion axée sur les résultats et les objectifs à long terme de l'Organisation soient correctement pris en compte dans la définition du processus de planification des programmes, des aspects du budget qui ont trait aux programmes, du contrôle de l'exécution et des méthodes d'évaluation, ainsi que dans l'exercice, par toutes les parties, des responsabilités correspondantes.

12. Les organismes partagent les préoccupations du Corps commun d'inspection en ce qui concerne la rigidité du processus actuel d'approbation du cadre stratégique des Nations Unies et les difficultés créées par l'emploi de la méthode de gestion fondée sur les résultats. Ils appuient par conséquent vivement cette recommandation tout en notant qu'elle demande une mise à jour du mécanisme du cadre stratégique des Nations Unies, qui n'est pas un outil de planification stratégique à l'échelle du

système et ne s'appliquerait donc pas aux institutions spécialisées et autres organismes. Les organismes soulignent en particulier qu'il est important d'intégrer la gestion fondée sur les résultats dans les mécanismes de planification stratégique et notent que l'Assemblée générale, dans sa résolution 67/226, aux paragraphes 164 à 172, fournit des directives et définit ce à quoi les États Membres peuvent s'attendre à cet égard. Toute mise à jour de la circulaire du Secrétaire général devrait par conséquent assurer la cohérence et la complémentarité avec des résolutions de ce genre. En outre, les organismes estiment que le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation peut contribuer utilement à définir la qualité de l'évaluation et des normes à ce sujet. Enfin, ils estiment que le projet de circulaire du Secrétaire général devrait être élaboré en même temps que les activités liées à l'application de la recommandation 3.

Recommandation 3

Il conviendrait que les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies, agissant par l'intermédiaire du mécanisme de coordination interinstitutions du CCS, y compris le Comité de haut niveau sur la gestion, le Comité de haut niveau sur les programmes et le Groupe des Nations Unies pour le développement, définissent et adoptent une terminologie concertée relative à la planification stratégique et fassent rapport à ce sujet à leurs organes délibérants respectifs ainsi qu'au Conseil économique et social, afin d'établir une base de comparaison et de faciliter l'agrégation des données dans le cadre de la planification, du suivi, de l'évaluation et de l'établissement de rapports sur la mise en œuvre des plans stratégiques de leurs organismes respectifs.

13. Les organismes appuient d'une manière générale la recommandation 3 et acceptent de travailler à la mise au point d'un langage commun pour les documents de planification stratégique, qui devrait aider les parties prenantes à comprendre plus facilement ces documents. Certains organismes notent que la terminologie utilisée dans leur plan stratégique résulte d'une action commune entre leur secrétariat et les États Membres et définit des concepts qui s'appliquent à leurs mandats spécifiques et n'intéressent pas forcément l'ensemble du système.

14. Les organismes notent aussi que cette terminologie spécialisée peut exiger que les organes directeurs ou délibérants, tels le Conseil économique et social, les conseils des chefs de secrétariat et le Comité du programme et de la coordination, ainsi que les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies, participent au processus d'élaboration d'une terminologie généralement acceptée par tous pour la planification stratégique.

15. Ils notent que, dans cette recommandation, le Corps commun d'inspection précise également qu'une terminologie convenue faciliterait le regroupement de la planification, du suivi, de l'évaluation et de la présentation de rapports et ils estiment que c'est là une tâche ambitieuse qui demande à être examinée plus avant et donne lieu à un certain nombre de difficultés concrètes, notamment pour l'entité ou les entités responsables du regroupement et du contenu de ces documents.

Recommandation 4

Les organismes délibérants des entités du système des Nations Unies devraient, par le truchement du Conseil économique et social, concevoir et élaborer des cadres stratégiques sectoriels pertinents à l'échelle du système,

pour répondre aux objectifs à long terme énoncés dans le Document final du Sommet mondial de 2005 adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 60/1, ainsi qu'aux objectifs définis par les missions et mandats confiés à ces entités à l'issue des conférences mondiales.

16. Les organismes du système des Nations Unies, notant que la recommandation 4 vise les organes délibérants, reconnaissent qu'il importe d'améliorer la coordination et la cohérence entre les organismes et conviennent que le système devrait éviter la multiplication des cadres de résultats et des obligations en matière de rapports. Ils notent que l'élaboration de stratégies sectorielles dans les mandats des organismes des Nations Unies se produit déjà, quoique d'une manière limitée, en citant par exemple ONU-Océans.

17. Néanmoins, les organismes se préoccupent à plusieurs titres de la valeur ajoutée d'une couche supplémentaire de cadres stratégiques sectoriels à l'échelle du système. Ils ont soulevé plusieurs questions concrètes, dont la nécessité que les mandats des organismes soient respectés dans l'élaboration de ces cadres; ils estiment qu'afin d'y arriver, il faudrait aussi que les États Membres adoptent une démarche ordonnée et harmonisée dans chaque organisation concernée, ce qui demanderait que les négociations soient harmonisées au sein du Conseil économique et social. De plus, les organismes se sont déclarés préoccupés par le fait que les coûts liés à l'élaboration et à la mise en œuvre de ces cadres (y compris leur suivi et leur évaluation) seraient plus lourds que les avantages qu'ils pourraient apporter, et ils ont noté que le rapport aurait pu utilement étayer cette recommandation d'une analyse solide.

18. En outre, plusieurs entités, notamment les institutions spécialisées, ont indiqué que le manque de lien structurel entre leurs organes délibérants et le Conseil économique et social pourrait entraver l'application intégrale de cette recommandation, en notant par ailleurs que pour ces organismes, qui estiment que les orientations et les leçons provenant d'autres parties du système des Nations Unies sont utiles, ce sont les organes délibérants de leurs États Membres qui décident d'établir leurs propres cadres stratégiques.

Recommandation 5

Les organismes délibérants des entités du système des Nations Unies devraient enjoindre aux secrétariats de ces entités d'adopter d'ici à la fin de 2015 les mesures nécessaires pour synchroniser ou aligner leurs cycles de planification stratégique afin que tous les organismes soient prêts à démarrer en 2016 un nouveau cycle harmonisé de présentation de rapports aux États Membres.

19. Notant que la recommandation 5 vise les organes délibérants, les organismes appuient d'une manière générale son message fondamental, qui est l'utilité de disposer de cycles de planification stratégique harmonisés ou alignés à l'échelle du système, en particulier s'ils sont alignés sur l'examen quadriennal complet. Les organismes notent avec gratitude que, dans son rapport, le Corps commun d'inspection reconnaît que de nombreux organismes sont déjà convenus d'aligner leurs cycles de planification à compter de 2014. Toutefois, ils notent aussi que les délais et les besoins en matière de présentation de rapports continuent à créer des difficultés, en particulier pour les organismes qui dépendent des ressources extrabudgétaires et sont censés faire rapport aux États Membres individuellement

sur l'utilisation de ces ressources. Les organismes estiment que les organes délibérants pourraient aller plus loin en arrêtant à l'intention de leurs membres des critères communs pour la présentation des rapports en ce qui concerne les ressources extrabudgétaires ainsi que les ressources du budget ordinaire.

20. Certains organismes indiquent que les cycles actuels de planification portent sur une période plus large que celle qui est indiquée dans la recommandation et ne seraient donc pas à même de se joindre à un cycle harmonisé. Par exemple, un organisme a un cycle de planification de six ans, qui va de 2012 à 2017, alors qu'un autre a un cycle qui va de 2014 à 2019. Ces deux institutions spécialisées ne seraient pas en mesure de modifier leurs cycles de planification avant que les cycles actuels ne s'achèvent. En outre, certains organismes alignent leurs cycles de planification sur les réunions des organes délibérants (congrès, etc.) et devraient par conséquent changer le calendrier de ces organes.

21. En conclusion, les organismes notent que l'alignement des calendriers de planification stratégique nécessiterait que les gouvernements (et parfois les secrétariats) budgétisent en un seul exercice l'ensemble des ressources requises pour suivre toutes les réunions des entités des Nations Unies. Cela pourrait présenter des difficultés pour de nombreux pays en développement et pays les moins avancés.

La planification stratégique dans les organismes du système des Nations Unies

Rapport établi par

Tadanori Inomata

Corps commun d'inspection



Nations Unies, Genève 2012

Résumé

La planification stratégique dans les organismes du système des Nations Unies

JIU/REP/2012/12

La présente étude a été inscrite au programme de travail du Corps commun d'inspection (CCI) en 2011, sur la proposition du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) de l'Organisation des Nations Unies. La collecte des données et les entretiens se sont déroulés pendant le premier semestre de 2012. Cet examen à l'échelle du système passe en revue les pratiques actuelles des organismes des Nations Unies en matière de planification stratégique aux niveaux mondial, régional et des pays. Il recense les différentes approches et les divers outils employés en ce qui concerne l'application à l'ensemble du système, la durée des cycles de planification, la gestion axée sur les résultats, la relation entre la planification des politiques et la mobilisation des ressources, le renforcement des capacités institutionnelles, l'établissement des rapports, le suivi et l'évaluation.

Après avoir examiné la genèse et l'évolution de la planification stratégique dans le système des Nations Unies, le rapport distingue deux approches: a) le recours à des cadres stratégiques de haut niveau, systémiques et thématiques, en réponse aux missions globales et de longue haleine dans des domaines fondamentaux; et b) le recours à des plans stratégiques d'une durée relativement courte adaptés aux spécificités du mandat des organismes concernés. Il est proposé de conjuguer ces deux approches, ce qui permettrait de renforcer le suivi et l'évaluation des activités des organismes et entités du système dans les différents domaines d'intervention – égalité des sexes, droits de l'homme, aide humanitaire, santé, environnement, développement durable, consolidation de la paix et maintien de la paix, entre autres – et de présenter aux États Membres des rapports plus synthétiques sur ces activités.

L'examen a mis en évidence l'émergence de nouvelles pratiques au sein du système. Dans certains domaines, en particulier pour les activités opérationnelles de développement, des progrès ont été faits ces dernières années dans le sens de la cohérence et de l'harmonisation, suite à l'adoption par l'Assemblée générale de la résolution 63/232 du 19 décembre 2008 établissant, à compter de 2012, un cycle quadriennal pour l'examen complet des activités opérationnelles de développement. Les fonds et programmes des Nations Unies, ainsi que les institutions spécialisées étaient invités à procéder aux changements nécessaires pour aligner leurs procédures de présentation des rapports et/ou leurs cycles de planification sur le nouveau cycle d'examen quadriennal. Cela permettrait aux organismes de synchroniser leurs cycles d'établissement des rapports et favoriserait la convergence et les échanges entre eux concernant le suivi cohérent de l'Examen quadriennal complet et l'élaboration concertée de leurs stratégies et programmes. Cette démarche offre un exemple de bonne pratique qui pourrait être étendue à tous les aspects de la planification stratégique dans l'ensemble du système.

L'examen a révélé l'existence d'un réseau informel, le Réseau de planification stratégique des Nations Unies, regroupant une trentaine d'organismes du système qui procèdent périodiquement à des échanges d'informations et à une réflexion conjointe intensive sur les questions et problèmes d'intérêt commun, le but étant de renforcer les méthodes et les outils de planification stratégique ainsi que l'impact de cette dernière dans l'ensemble du système.

Si, de plus en plus, les plans stratégiques des organismes sont définis en utilisant de façon systématique la méthode de la gestion axée sur les résultats, leur lien avec l'allocation des ressources devrait apparaître beaucoup plus clairement. De l'avis de l'Inspecteur, ce lien demande à être explicité, étant entendu qu'un plan stratégique doit être défini en fonction non pas du budget mais de la nature du mandat.

Les conclusions de l'étude, débouchant sur une série de recommandations précises, peuvent se résumer comme suit:

1) Il est nécessaire d'intensifier la coordination à l'échelle du système pour la planification stratégique de l'exécution des mandats fondamentaux des entités du système des Nations Unies, de façon à promouvoir la cohérence et les synergies dans les activités de ces dernières, et éviter ainsi les chevauchements et les doubles emplois dans les services fournis aux États Membres, selon le principe «Unis dans l'action»;

2) Il est nécessaire d'harmoniser la terminologie et de mettre en place, dans la mesure du possible, des approches et des méthodes convergentes pour la planification stratégique;

3) Il est nécessaire de renforcer l'application de la gestion axée sur les résultats en définissant des plans stratégiques institutionnels et en mettant au point les outils correspondants indispensables au suivi, à l'évaluation et à l'établissement de rapports;

4) Il est nécessaire de renforcer le rôle du Réseau de planification stratégique des Nations Unies, en préservant sa flexibilité, en s'appuyant sur ses résultats et en établissant un processus d'examen collégial sous l'égide du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination (CCS);

5) Par l'intermédiaire des organes délibérants des entités, les États Membres devraient contribuer à la mise au point de cadres stratégiques cohérents à l'échelle du système pour l'exécution des mandats globaux découlant des conférences mondiales. De tels cadres devraient être définis par thème et par secteur et conçus pour régir la coopération et la coordination transversales en vue d'atteindre les objectifs des activités opérationnelles de développement, les objectifs du Millénaire pour le développement et les objectifs qui leur feront suite;

6) Le Conseil économique et social n'a pas encore été informé des mesures prises par les organismes de développement du système des Nations Unies pour synchroniser leurs cycles de planification avec le nouveau cycle quadriennal de l'examen complet. Cette harmonisation des modalités de planification est nécessaire pour que les plans stratégiques élaborés procèdent d'une vision cohérente à l'échelle du système;

7) On ne dispose pas d'orientations précises sur la façon dont les institutions pourraient formuler des stratégies pertinentes au niveau régional, étant donné qu'elles n'ont pas d'interlocuteurs directs au sein des gouvernements pour déterminer les besoins concrets des pays de la région. Néanmoins, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) pourrait fournir un modèle quant à la marche à suivre: en effet, il élabore un cadre stratégique dans le domaine de l'environnement au niveau régional, sous la direction des ministres de l'environnement des pays de la région concernée, qui se réunissent périodiquement;

8) La disponibilité des ressources détermine souvent *ex ante* les objectifs stratégiques. Le manque de coordination dans l'allocation des ressources générales et des fonds extrabudgétaires fait qu'il est difficile de prévoir avec certitude les financements disponibles pour atteindre ces objectifs. Les plans stratégiques devraient régir l'allocation de l'une et l'autre sources de financement conformément aux mandats et aux priorités de l'organisme. Les plans stratégiques doivent comporter un mécanisme clairement défini pour déterminer les ressources nécessaires à leur mise en œuvre;

9) Les plans stratégiques ont rarement été utilisés comme feuille de route pour renforcer les moyens techniques et administratifs internes ou l'infrastructure qui aideront un organisme à atteindre à terme ses objectifs institutionnels. Il est donc impératif que le système des Nations Unies intègre le renforcement des capacités internes dans la planification stratégique;

10) Des plans stratégiques flexibles faisant appel à l'informatique deviennent les outils qui, parce qu'ils prennent en compte les évolutions et les besoins émergents, permettent aux organismes de s'adapter à l'environnement extérieur. Des pratiques concluantes ont été relevées dans plusieurs entités, qui ont établi des interfaces d'alerte rapide en ligne pour la communication et le suivi entre le siège et les bureaux extérieurs, de façon à repérer les nouvelles priorités et à pouvoir procéder en temps voulu à la réaffectation des ressources.

Recommandations soumises à l'examen des organes délibérants

Recommandation 4

Les organes délibérants des entités du système des Nations Unies devraient, par le truchement du Conseil économique et social, concevoir et élaborer des cadres stratégiques sectoriels pertinents à l'échelle du système, pour répondre aux objectifs à long terme énoncés dans le Document final du Sommet mondial de 2005, adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 60/1, ainsi qu'aux objectifs définis dans les missions et mandats confiés à ces entités à l'issue des conférences mondiales.

Recommandation 5

Les organes délibérants des entités du système des Nations Unies devraient enjoindre aux secrétariats de ces entités d'adopter d'ici à la fin de 2015 les mesures nécessaires pour synchroniser ou aligner leurs cycles de planification stratégique afin que tous les organismes soient prêts à démarrer en 2016 un nouveau cycle harmonisé de présentation de rapports aux États Membres.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Résumé.....		iii
Abréviations.....		viii
I. Introduction.....	1–16	1
II. Principe et finalité.....	17–61	4
A. La notion de planification stratégique.....	17–20	4
B. Genèse et évolution de la planification stratégique dans le système des Nations Unies.....	21–38	5
C. Finalité et valeur ajoutée attendue.....	39–49	9
D. Gestion axée sur les résultats et planification stratégique.....	50–61	12
III. Pratiques en vigueur dans les organismes du système des Nations Unies.....	62–130	15
A. Harmonisation ou diversité: de quoi le système a-t-il besoin?.....	62–69	15
B. La diversité des plans stratégiques: concepts et pratiques.....	70–109	17
C. Partage des connaissances et réflexion créative: le Réseau de planification stratégique des Nations Unies.....	110–124	28
D. Pratiques existantes: éléments communs de la planification stratégique.....	125–127	30
E. Coûts de transaction de l'élaboration des plans stratégiques.....	128–130	32
IV. Principes directeurs et bonnes pratiques.....	131–187	34
A. Élaboration de cadres stratégiques sectoriels pour l'exécution des mandats systémiques.....	131–149	34
B. Marche à suivre par les organismes pour définir leurs plans stratégiques.....	150–171	37
C. Éléments d'une planification stratégique efficace.....	172–187	42
V. Conclusion.....	188–195	47
Annexes		
I. Aperçu des processus et instruments de planification stratégique dans le système des Nations Unies.....		50
II. Partie A: Coûts de transaction: volume de la documentation et coûts correspondants.....		62
Partie B: Coûts de transaction: ressources allouées au processus.....		65
III. Vue d'ensemble des mesures à prendre par les organisations participantes suite aux recommandations du Corps commun d'inspection.....		67

Abréviations

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BCP	Bilan commun de pays
BPPBC	Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité
BSCI	Bureau des services de contrôle interne
CAC	Comité administratif de coordination (remplacé par le CCS)
CAD	Comité d'aide au développement
CCI	Corps commun d'inspection
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (a remplacé le CAC)
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CPC	Comité du programme et de la coordination
DAES	Département des affaires économiques et sociales
DAM	Département de l'appui aux missions
DG	Département de la gestion
DOMP	Département des opérations de maintien de la paix
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FIDA	Fonds international de développement agricole
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
GAR	Gestion axée sur les résultats
GNUD	Groupe des Nations Unies pour le développement
HCDH	Haut-Commissariat aux droits de l'homme
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
ITC	Centre du commerce international
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIG	Organisations intergouvernementales
OIT	Organisation internationale du Travail

OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la Santé
OMT	Organisation mondiale du tourisme
ONG	Organisations non gouvernementales
ONU-Femmes	Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
ONU-Habitat	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONUG	Office des Nations Unies à Genève
ONUN	Office des Nations Unies à Nairobi
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
ONUUV	Office des Nations Unies à Vienne
OPS	Organisation panaméricaine de la santé
OTICE	Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires
PAM	Programme alimentaire mondial
PGI	Progiciel de gestion intégré
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPTD	Programme par pays de promotion du travail décent
SIPC	Secrétariat interinstitutions de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes
SIS	Système intégré de suivi
SME	Système de management environnemental
SUN	Sustainable United Nations (PNUE)
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
UNOOSA	Bureau des affaires spatiales

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

A. Contexte

1. Le Corps commun d'inspection (CCI) a inscrit à son programme de travail pour 2011 un examen de la planification stratégique dans l'ensemble des organismes du système des Nations Unies, sur la proposition du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) de l'ONU.

2. La planification stratégique dans les organismes du système est une préoccupation majeure du CCI. Il a apporté une contribution essentielle à l'introduction¹, par l'Assemblée générale, et à l'élaboration en 1972 de la planification à moyen terme à l'Organisation des Nations Unies². Le CCI a également examiné de façon détaillée le rôle que jouent les plans à moyen terme dans l'établissement du budget de ces organismes³. Ses récents rapports sur la question comprennent une analyse du processus de planification, de programmation, de budgétisation, de contrôle et d'évaluation de l'Organisation des Nations Unies⁴ et une série de rapports sur la gestion axée sur les résultats dans le système des Nations Unies⁵. Le présent rapport prend en compte ces études.

3. Les organismes, fonds, programmes, institutions spécialisées et autres entités du système des Nations Unies utilisent des instruments et mécanismes de planification stratégique divers et variés approuvés par les organes délibérants ou établis et appliqués sur le plan interne pour atteindre leurs buts et objectifs à moyen terme et à long terme. Ce sont aussi bien les mécanismes employés pour la gouvernance et la gestion des organismes que les mécanismes utilisés pour l'exécution des programmes thématiques. Ces mécanismes s'appuient sur des mandats et des missions confiés par les organes délibérants et sur des plans et programmes normatifs et opérationnels convenus multilatéralement, ainsi que sur les directives données par les chefs de secrétariat dans des domaines particuliers. Leurs caractéristiques varient considérablement en fonction des mandats et sources de financement sur lesquels ils reposent, qu'il s'agisse de ressources de base ou d'autres ressources.

4. Pour chapeauter les activités des différents organismes et en garantir la cohérence, le Document final du Sommet mondial de 2005 a préconisé la mise en place d'un mécanisme d'évaluation à l'échelle de l'ensemble du système dans le cadre de la démarche «Unis dans l'action».

5. Bien que la planification stratégique soit largement employée dans le système des Nations Unies, l'harmonisation et la mise au point de normes et règles communes régissant de tels processus de planification ont progressé lentement ou n'ont pas avancé. Les questions clés examinées dans la présente étude sont les suivantes: i) existe-t-il une façon unique de concevoir la planification stratégique au sein du système des Nations Unies et une telle uniformité répond-elle à une nécessité et ii) le système des Nations Unies

¹ CCI, Programmation et budgets dans la famille des Nations Unies, septembre 1969 (A/7822-JIU/REP/69/7).

² CCI, La planification à moyen terme à l'Organisation des Nations Unies, mars 1979 (A/34/84-JIU/REP/79/5).

³ CCI, L'établissement du budget dans les organisations du système des Nations Unies, février 1990 (A/45/130-JIU/REP/89/9 (Part I) et (Part II)).

⁴ A/48/375 (JIU/REP/2003/2).

⁵ A/59/617 (JIU/REP/2004/5); A/59/607 (JIU/REP/2004/6); A/59/631 (JIU/REP/2004/7); A/59/632 (JIU/REP/2004/8).

peut-il, et selon quelles modalités, harmoniser les procédures applicables aux processus de planification stratégique?

B. La planification stratégique: définition

6. Des recherches approfondies ont été menées par des spécialistes et des organismes professionnels dans le domaine de la gestion publique et privée. L'Inspecteur a passé en revue un certain nombre de définitions de la planification stratégique. Aux fins du présent rapport, il prend comme point de départ la définition suivante:

La planification stratégique est le processus par lequel une organisation définit ses objectifs à moyen et à long terme ainsi que les plans des ressources nécessaires pour les atteindre.

C. Objectif

7. Le principal objectif du présent rapport est de fournir aux organismes un outil illustrant les bonnes pratiques ainsi que des directives applicables à l'ensemble du système pour les aider à concevoir et formuler des plans stratégiques. Si elles sont utilisées de façon efficace pour mettre en place des processus et des mécanismes de planification, mais aussi pour le suivi, l'évaluation, l'audit et la budgétisation plus poussée des plans stratégiques, ces directives contribueront à faire de la planification stratégique un instrument propre à promouvoir la coordination et la cohérence à l'échelle du système dans les grands secteurs de programme.

D. Portée

8. Dans la présente étude, l'analyse ainsi que les conclusions des travaux de recherche sont centrées sur les pratiques dans les organismes du système des Nations Unies, le but étant de contribuer au processus de réforme en cours et de renforcer les outils de gestion du changement.

9. L'étude a recensé les instruments et mécanismes, internes et publics, employés dans la planification des programmes et la budgétisation institutionnels, ainsi que ceux élaborés pour atteindre des objectifs sectoriels et thématiques dans les activités menées aux niveaux national et international.

10. L'examen porte sur les aspects suivants:

a) Pertinence et intérêt de ces instruments par rapport à la gestion axée sur les résultats et aux dispositifs de responsabilisation des organismes;

b) Typologie et terminologie utilisées dans les mécanismes et instruments de planification, en mettant en évidence les pratiques et les tendances, de façon à ouvrir la voie à une possible harmonisation des processus et de l'établissement des rapports dans l'ensemble du système;

c) Impact qu'une planification stratégique renforcée pourrait avoir sur la coordination, l'efficacité, les économies et la transparence dans le fonctionnement des organismes;

d) Coûts de transaction et efficacité de la planification stratégique et répercussions sur le fonctionnement des organismes.

11. En outre, on analysera brièvement la programmation et l'exécution conjointes des activités opérationnelles de développement, qui ont valeur de test pour la planification stratégique à l'échelle du système mise en œuvre dans le cadre de l'Examen quadriennal complet.

E. Méthodologie

12. L'étude couvre toutes les organisations participantes. Les recherches et les entretiens ont été effectués entre novembre 2011 et avril 2012. Conformément aux normes, directives et procédures internes du CCI, le présent rapport a été établi à partir d'une étude préliminaire détaillée, de questionnaires, d'entretiens et d'une analyse approfondie des données recueillies. Des questionnaires détaillés ont été envoyés aux points focaux des organisations participantes. L'Inspecteur et l'équipe de recherche ont procédé à des entretiens au siège de certaines d'entre elles, et sur le terrain. Les entretiens ont été menés avec différents groupes de planificateurs et d'utilisateurs.

13. L'Inspecteur a demandé aux organisations de formuler leurs observations sur le projet de rapport, et il en a été tenu compte pour mettre au point la version finale du document. L'étude a révélé l'existence de préoccupations communes aux organisations, dont l'analyse a permis de mieux cerner les problèmes et de déterminer les domaines dans lesquels il conviendrait de publier des orientations indicatives pour aider les organisations à renforcer leur planification stratégique.

14. Conformément au paragraphe 2 de l'article 11 du Statut du CCI, le présent rapport a été mis au point après consultation entre les Inspecteurs, de façon que les recommandations formulées soient soumises au jugement collectif du Corps commun.

15. Pour faciliter le traitement du rapport, l'application de ses recommandations et leur suivi, l'annexe III contient un tableau qui indique si le rapport est présenté aux organisations concernées pour suite à donner ou pour information. Ce tableau recense, pour chacune d'elles, les recommandations pertinentes, en précisant si elles appellent une décision de la part de son organe délibérant ou de son organe directeur, ou s'il appartient au chef du secrétariat d'y donner suite.

16. L'Inspecteur tient à remercier tous ceux qui lui ont apporté leur concours pour établir le présent rapport, en particulier les personnes qui ont participé aux entretiens et qui l'ont aimablement fait bénéficier de leurs connaissances et de leurs compétences.

II. Principe et finalité

A. La notion de planification stratégique

17. La planification stratégique est une notion qui n'a cessé d'évoluer au cours des décennies écoulées, sous l'influence de différents paradigmes. Elle a également varié en fonction de l'organisation ou de l'entreprise où elle est appliquée. Elle a été abondamment traitée dans les travaux universitaires et les ouvrages sur le monde des affaires et la gestion. Pour autant, sa finalité n'a pas été définie de façon précise.

18. Pour qu'une organisation se dote d'un plan stratégique, il faut qu'elle conçoive clairement ce à quoi elle veut parvenir et selon quelles modalités elle entend le faire. Ce sont là des questions apparemment simples, mais dans l'environnement complexe qui est celui du système des Nations Unies, où les problématiques transversales sont traitées par différents organismes ou entités, il est nécessaire d'analyser au préalable à quelle finalité répondra un plan stratégique, quelle sera sa portée, sur quels processus et outils il s'appuiera et comment sa mise en œuvre et ses résultats seront mesurés et suivis. Il devrait également être envisagé comme un outil dynamique permettant aux organismes d'évoluer à mesure qu'ils s'adaptent à l'environnement mondial en mutation au sein duquel ils doivent fournir les services prescrits par leurs mandats respectifs.

19. Le cadre de la présente étude a amené à soulever un certain nombre de questions concernant la nature de la planification stratégique:

a) **Portée du plan stratégique:** Le plan stratégique est-il un instrument destiné à permettre, à l'échelle du système ou au niveau interinstitutionnel, la planification, la coordination et la coopération sectorielles et thématiques? En particulier, facilite-t-il la coordination intra ou interinstitutionnelle pour promouvoir l'application des normes et règles dans les différents organismes, à l'instar du Plan d'action à l'échelle du système des Nations Unies sur l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, des programmes de promotion du travail décent, ou de la gestion du développement durable dans les Nations Unies – un système de management environnemental (SME) appliqué dans le cadre de l'initiative Sustainable United Nations (PNUE SUN)? S'agit-il d'un instrument pour la coordination des activités de terrain, applicable dans le contexte des bilans communs de pays (BCP) et des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD)?

b) **Nature du plan stratégique et décideurs:** Le plan stratégique est-il un document institutionnel approuvé par les organes directeurs et qui fournit des orientations pour la gouvernance et la gestion internes? Devrait-il être élaboré uniquement par les secrétariats des organismes et pour leur propre usage, ou bien les États Membres devraient-ils avoir eux aussi leur mot à dire?

c) **Lien avec les ressources:** Le plan stratégique sert-il d'outil pour renforcer les stratégies de collecte de fonds et garantir une allocation adéquate des ressources? Offre-t-il un moyen de réaliser des économies et de faciliter l'emploi intégré des ressources? Devrait-il avoir un rapport direct avec les processus budgétaires ou ces deux éléments devraient-ils être liés tout en restant indépendants?

d) **Planification, suivi et évaluation:** En quoi le plan stratégique facilite-t-il les processus de suivi et d'établissement de rapports concernant les buts finals qu'il vise? Permet-il aux organismes d'identifier les mandats obsolètes et de repérer les mandats émergents?

20. C'est à partir de ces critères qu'on examine ci-après la genèse et l'évolution de la planification stratégique dans les organismes du système des Nations Unies.

B. Genèse et évolution de la planification stratégique dans le système des Nations Unies

21. Au sein du système des Nations Unies, l'OMS a fait œuvre de pionnier puisqu'elle a adopté des programmes de travail à moyen terme dès les années 1950 (le premier en 1952, portant sur un cycle quinquennal). Dans les années 1960, d'autres organismes – FAO, OIT et UNESCO, notamment – ont engagé en interne des processus en vue de se doter de plans à moyen terme spécifiques.

22. L'idée d'une planification à moyen ou à long terme des programmes de l'Organisation des Nations Unies a été conçue durant les années 1960, dans le prolongement des débats concernant l'adoption d'un système de budgétisation des programmes. Les États Membres étaient soucieux de mieux saisir le rapport entre des ressources budgétaires qui ne cessaient de croître et la façon dont ces ressources étaient employées pour exécuter les programmes et les activités. Ils escomptaient qu'une meilleure planification, conforme à leurs priorités, fondée sur les mandats définis par les organes intergouvernementaux et visant à améliorer la coordination systémique entre les organes de l'ONU et les institutions spécialisées, contribuerait à un emploi plus efficace des ressources⁶.

23. Ces intérêts et préoccupations se sont traduits dans la résolution 2049 (XX) de l'Assemblée générale en date du 13 décembre 1965, portant création du Comité ad hoc d'experts chargé d'examiner les finances de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées. Ce Comité devait faire rapport sur les moyens de parvenir à une meilleure utilisation des fonds disponibles par une rationalisation et par une coordination plus poussée des activités des organismes du système. Les rapports du Comité⁷ contenaient des recommandations visant à la mise en place d'un système intégré de planification à long terme, de formulation des programmes et d'établissement du budget. L'Assemblée générale a fait siennes ces recommandations dans sa résolution 2150 (XXI) du 4 novembre 1966 et a lancé leur mise en œuvre partielle dans sa résolution 2370 (XXII) du 19 décembre 1967. L'Assemblée a établi des procédures pour l'adoption du budget annuel et institué une estimation prévisionnelle pour l'année suivante sur la base des plans à long terme formulés par l'ensemble des organes chargés de l'élaboration des programmes, y compris le Conseil économique et social et le Comité du programme et de la coordination (CPC), responsables du processus de planification à long terme.

24. Il convient toutefois de rappeler que les organes de l'ONU chargés de l'élaboration des programmes débattaient des aspects programmatiques du budget mais n'étaient pas compétents pour examiner les aspects proprement financiers, qui étaient du ressort de la Cinquième Commission de l'Assemblée générale. Cette dichotomie entre programme et budget perdure à ce jour et constitue un défi majeur pour les organisations lorsqu'elles veulent maintenir l'articulation entre programmes et ressources.

⁶ Conseil économique et social, Étude en profondeur du processus de planification, Rapport du Secrétaire général, mars 1979 (E/AC.51/97), par. 5.

⁷ A/6289 et A/6343.

**Le Plan à moyen terme comme outil de coordination à l'échelle du système:
l'expérience de l'Organisation des Nations Unies**

25. En 1969, le CCI a soumis à l'Assemblée générale un rapport détaillé sur la programmation et les budgets dans la famille des Nations Unies⁸. Le CCI proposait explicitement l'adoption d'une planification à moyen terme, qui constituerait l'un des éléments d'une budgétisation intégrée des programmes. Suite à cette proposition, le Secrétaire général, dans une série de rapports ultérieurs, a proposé l'adoption d'un plan à moyen terme sexennal, assorti d'un éventuel calendrier de mise en œuvre, dans le cadre de la budgétisation des programmes⁹.

26. En décembre 1972, l'Assemblée générale a adopté à l'unanimité la résolution 3043 (XXVII) sur le mode de présentation du budget de l'Organisation des Nations Unies et la durée du cycle budgétaire, qui proposait, à titre expérimental, un nouveau mode de présentation du budget de l'ONU et l'institution d'un cycle budgétaire biennal. Le premier plan était un outil pilote qui portait sur une période de quatre ans seulement (de 1974 à 1977) et non sur une période de six ans.

27. Ainsi, l'ONU a adopté le premier plan à moyen terme quadriennal comme son principal document de planification pour 1974-1977¹⁰, destiné à traduire les mandats des organes délibérants, ainsi que les orientations stratégiques indispensables, en programmes et sous-programmes. Le plan à moyen terme est ainsi devenu la principale directive de politique générale à suivre par les États Membres et le Secrétaire général pour garantir l'adhésion aux stratégies et l'affectation des ressources ainsi que la responsabilisation.

28. À la suite de ses sixième et septième sessions extraordinaires tenues en 1974 et 1975 sur les thèmes «Matières premières et développement» et «Développement et coopération économique internationale», respectivement, l'Assemblée générale a adopté en décembre 1977 la résolution 32/197 sur la restructuration des secteurs économique et social du système des Nations Unies. Il s'agissait de renforcer le rôle joué par l'Assemblée et le Conseil économique et social dans la coordination des activités des institutions spécialisées conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies (art. 58 et 63); de définir un cadre de politique générale et des directives pour la planification, la programmation, la budgétisation et l'évaluation au sein du système des Nations Unies; de recommander des directives concernant les programmes et les activités, y compris les activités opérationnelles; de réexaminer les budgets des programmes et les plans à moyen terme au sein du système, et d'harmoniser les plans à moyen terme et les programmes, la présentation des budgets, la classification des programmes et la description de leur contenu. Il était clair que les États Membres entendaient utiliser les plans à moyen terme comme un instrument de planification et de coordination à l'échelle du système ou au niveau interinstitutionnel ainsi que de coopération intersectorielle, afin que le système soit mieux à même d'atteindre les objectifs arrêtés lors des sessions extraordinaires sur la coopération économique internationale et le développement¹¹.

29. Dans sa résolution 3392 (XXX) du 20 novembre 1975, l'Assemblée générale a décidé d'examiner une année le plan à moyen terme et l'autre année le projet de budget-programme; c'est ainsi que la pratique actuelle consistant à examiner le plan à moyen terme avant l'exercice financier biennal suivant a commencé en 1976. Auparavant, le plan et le budget du premier exercice biennal étaient examinés en même temps. La résolution 31/93 de l'Assemblée générale en date du 4 décembre 1976 sur le plan à moyen terme constituait le premier texte visant à codifier le processus de planification: il

⁸ Voir A/7822-JIU/REP/69/7 et Add.1.

⁹ Voir A/C.5/1429 (1972).

¹⁰ Voir JIU/REP/74/1, tableau 1.

¹¹ Voir les résolutions 3201-3202 (S-VI) et 3362 (S-VII) de l'Assemblée générale.

déterminait la procédure à suivre pour la formulation et l'examen du plan et des mandats par l'Assemblée générale, le CPC et le Conseil économique et social ainsi que leurs organes subsidiaires chargés de la planification, de la programmation et de la coordination.

30. L'Assemblée générale a procédé à une codification complète dans sa résolution 37/234 du 21 décembre 1982, par laquelle elle a adopté le Règlement et les règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation¹². Ce document définissait les procédures à suivre pour la préparation, l'adoption et l'évaluation du plan à moyen terme, ainsi que le rôle que ce dernier jouait dans le cadre intégré des processus de planification et de budgétisation. Le plan était conçu comme un instrument de planification à l'échelle de **l'ensemble du système** et comme la principale directive de politique générale du système des Nations Unies. La préparation du plan faisait l'objet de consultations préalables avec les autres organismes du système¹³. La dimension systémique du plan était spécifiée comme suit:

«Le plan est précédé d'une introduction, qui constitue un élément clef faisant partie intégrante du processus de planification et qui:

a) Fait ressortir de manière coordonnée **les grandes orientations du système des Nations Unies**;

b) Indique les objectifs et la stratégie à moyen terme ainsi que les tendances dérivées des directives d'organes délibérants qui reflètent l'ordre de priorité établi par les organisations intergouvernementales;

c) Contient les propositions du Secrétaire général relatives à l'ordre de priorité.»¹⁴.

31. Entre 1984 et 2001, le plan à moyen terme de l'ONU a couvert des périodes d'une durée variable, allant de quatre à six ans. Le plan à moyen terme pour la période 2002-2005 a été le premier à traduire l'application d'un cadre logique, dans lequel s'inscrivaient les budgets-programmes biennaux, comme prévu par le Règlement et les règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation. Avec cette nouvelle formule, les directeurs de programme étaient priés de mettre l'accent sur la finalité générale de leurs programmes et non plus tant sur les activités concrètes à exécuter, le schéma retenu étant censé permettre de relier l'objectif d'ensemble et les produits concrets.

32. À la suite de l'Assemblée du Millénaire en 2000 et de la Déclaration du Millénaire (résolution 55/2 de l'Assemblée générale en date du 8 septembre 2000), le Secrétaire général a présenté des propositions pour renforcer l'Organisation¹⁵. L'attention était appelée sur les faiblesses des processus de budgétisation et de planification, s'agissant des activités financées au titre du budget ordinaire. Dans ce contexte, le Secrétaire général préconisait un nouveau style de gestion – une approche thématique – pour définir les questions concrètes et les priorités les plus urgentes auxquelles devraient répondre les organismes compétents du système des Nations Unies, ce qui marquait l'abandon de la planification stratégique systémique impliquant l'ensemble des organismes et des entités.

¹² Voir également ST/SGB/PPBME (1987), art. 1.

¹³ Résolution 37/234 (1982) de l'Assemblée générale, art. 3.13: «Les activités prévues dans le plan à moyen terme sont coordonnées avec celles des institutions spécialisées compétentes grâce à des consultations préalables.».

¹⁴ A/53/133, par. 4.7.

¹⁵ Voir Renforcer l'ONU: un programme pour aller plus loin dans le changement (A/57/387).

33. Parallèlement à cette approche et sur la recommandation du CPC, l'Assemblée générale a décidé en 1998 que le plan à moyen terme ne ferait plus ressortir «les grandes orientations du système des Nations Unies» mais les grandes orientations «de l'Organisation des Nations Unies»¹⁶ (c'est l'Inspecteur qui souligne). De plus, en 2003, l'Assemblée générale a prié¹⁷ le Secrétaire général d'établir un cadre stratégique biennal destiné à remplacer le plan à moyen terme à compter de 2006. Ce nouveau document ne couvrait que l'Organisation des Nations Unies¹⁸. **L'Inspecteur est d'autant plus préoccupé que l'article 4.9 du Règlement et des règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation (version 2000), qui prévoit la consultation préalable des autres institutions, n'est pas appliqué dans la pratique, en particulier puisqu'il n'existe plus de cadre stratégique global embrassant l'ensemble des organismes du système des Nations Unies.**

Planification à l'échelle du système: l'expérience collective des organes sectoriels et des institutions spécialisées

34. Afin d'appuyer les efforts visant à renforcer les fonctions de coordination à l'échelle du système que remplissent le Conseil économique et social et l'Assemblée générale, les institutions et organes spécialisés ont entrepris d'élaborer des directives communes pour harmoniser les plans à moyen terme.

35. En mars 1976, le CAC avait approuvé plusieurs principes concernant la planification à moyen terme et portant sur la période couverte, le processus d'actualisation, les domaines devant faire l'objet de consultations interorganisations, la formulation des objectifs et des éléments à inclure, les moyens de vérifier les progrès, l'évaluation ainsi que l'implication des organes chargés de l'élaboration des politiques¹⁹. En mars 1978, le CAC, agissant à la demande du Conseil économique et social²⁰ et ayant à l'esprit les implications de la résolution 32/197 de l'Assemblée générale, s'est également efforcé de définir un instrument commun à l'échelle du système qui servirait de base pour examiner et coordonner les objectifs et programmes des différents organismes, à l'instar du Recueil des introductions aux budgets des institutions et organisations du système des Nations Unies, établi par le Secrétaire général (E/AC.51/89). Toutefois, de l'avis du CAC, ces introductions ne se révélaient pas très utiles pour répondre aux objectifs visés par le Conseil économique et social, dans la mesure où elles «ne portaient pas nécessairement sur des thèmes communs et n'indiquaient pas non plus toujours la contribution des activités de chaque organisation à des domaines intéressant l'ensemble du système»²¹. Le CAC estimait qu'il serait préférable²² de présenter «un aperçu général des objectifs et des plans des organisations ... afin d'informer le Conseil et le Comité du programme et de la coordination des intentions combinées des organisations du système en matière de programme». Cela faciliterait la planification conjointe et les approches thématiques pour la mise en œuvre des priorités globales définies par l'Assemblée générale, conformément à sa résolution 33/118 du 19 décembre 1978 (voir le paragraphe 10 du dispositif).

¹⁶ Voir la résolution 53/207 (1998) de l'Assemblée générale et le document A/53/133.

¹⁷ Résolution 58/269 de l'Assemblée générale, voir le paragraphe 5 du dispositif.

¹⁸ A/59/6/Rev.1; A/61/6/Rev.1; A/63/6/Rev.1; A/65/6/Rev.1.

¹⁹ Manuel de gestion du CAC/CCS <http://www.unsceb.org/ceb/publications/handbook/fb/16/1601/> sur la planification et l'évaluation des programmes.

²⁰ Partie III de la résolution 2098 (LXIII) du Conseil économique et social.

²¹ E/1978/43/Add.2, par. 36.

²² CAC, Déclaration du Comité administratif de coordination sur l'harmonisation des budgets-programmes et des plans à moyen terme, E/1978/43/Add.2 (1978).

36. Les États Membres ont partiellement suivi cette approche dans la résolution 37/234 du 21 décembre 1982 par laquelle l'Assemblée générale a adopté le Règlement et les règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation, comme indiqué plus haut (voir par. 30). L'Inspecteur note toutefois avec préoccupation que le CAC, ayant offert de prêter son concours aux États Membres, n'a pas donné suite à ses propositions et n'a pas poursuivi les efforts entrepris en 1978 pour harmoniser les plans à moyen terme des organismes ou les définitions et les méthodes employées par ces différents organismes dans le cadre de la planification stratégique. L'organe qui lui a succédé, le CCS, n'a pas de plan de travail pour traiter ces aspects. Par ailleurs, le CCS²³ a continué de procéder à des études comparatives sur les méthodes budgétaires des organismes en prenant comme modèle l'analyse du CCI sur la question²⁴. Une actualisation de ces études serait une contribution constructive au processus global d'examen de la planification et de la budgétisation.

37. L'expérience ci-dessus montre où en étaient les organismes des Nations Unies dans les années 1980 en matière de planification stratégique. La formulation d'un plan à moyen terme global ou sectoriel et thématique à l'échelle du système, ou de plans à moyen terme pleinement harmonisés n'est peut-être pas faisable si les États Membres ne s'accordent pas largement sur des objectifs intersectoriels ou sectoriels pour les programmes et plans des organismes. Le CAC estimait que, pour que les budgets et les plans à moyen terme continuent de remplir leur fonction essentielle, la fourniture de données concises et informatives sur les programmes et les politiques ne pouvait pas se faire uniquement par le biais de ces documents²⁵. En d'autres termes, à mesure que des objectifs multilatéraux émergent des grandes conférences et des forums des Nations Unies sur des thèmes mondiaux intersectoriels ou sectoriels, la planification stratégique à l'échelle de l'ensemble du système devient une réalité.

38. De fait, dans un certain nombre de domaines thématiques et sectoriels, plusieurs plans stratégiques ont été formulés à l'échelle du système. À titre d'exemple, quelques-uns d'entre eux, portant sur l'environnement, l'égalité des sexes, et la science et la technologie, sont analysés au chapitre IV A.

C. Finalité et valeur ajoutée attendue

Vers une réalisation cohérente et efficiente des objectifs communs

39. Si l'on prend l'exemple des activités opérationnelles de développement, le montant global des ressources financières que leur ont consacrées les organismes du système des Nations Unies s'est élevé à 22,9 milliards de dollars des États-Unis en 2009, ce qui représente environ 63 % du montant total des dépenses (36,1 milliards de dollars) consacrées aux activités normatives et opérationnelles²⁶. Si les organismes d'aide ne redéfinissent pas leurs priorités stratégiques en fonction les unes des autres, le risque d'un chevauchement des mandats et d'un gaspillage dans l'utilisation des fonds et de l'expertise disponibles ira s'accroissant pour le système de développement des Nations Unies. Un tel risque n'est d'ailleurs pas limité au secteur du développement mais concerne également une multitude d'autres domaines et de dispositifs multilatéraux de coopération.

²³ Le document le plus récent du CCS sur la question s'intitule *Budgeting Practices in the UN system organizations, 2009* (CEB/2009/HLCM/FB/14/Rev.1).

²⁴ Voir CCI, *Révision du processus budgétaire de l'Organisation des Nations Unies* (JIU/REP/2003/2).

²⁵ *Ibid.*, par. 39.

²⁶ Examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies (A/67/93-E/2012/79), par. 55.

40. Actuellement, les ouvertures de crédits et les dépenses des différents organismes ont leur origine et leur fondement dans les plans stratégiques et les priorités que chacun d'entre eux a définis au fil du temps. De fait, comme on le verra plus loin, tout budget trouve sa justification dans l'écheveau des différents plans stratégiques institutionnels répondant à des stratégies thématiques ou sectorielles adoptées par l'organisme concerné ou par l'ensemble du système des Nations Unies (conférences des Nations Unies sur les thématiques mondiales: objectifs du Millénaire pour le développement, environnement, intégration des questions relatives aux femmes, droits de l'homme, etc.). La multiplication des nouveaux mandats a accéléré la prolifération des cadres de planification thématiques et sectoriels, ainsi que des dispositifs budgétaires et administratifs correspondants.

41. La planification stratégique n'est pas un phénomène de mode. À l'heure où les contraintes budgétaires affectent la majorité des principaux contributeurs aux budgets des organismes des Nations Unies, les organes chargés de l'élaboration des politiques de ces derniers se montrent soucieux d'optimiser davantage l'emploi des ressources, de promouvoir les synergies et les complémentarités programmatiques et institutionnelles et de mettre au point des outils efficaces pour la formulation des plans et le suivi de leur mise en œuvre. Une plus grande cohérence des cadres de planification thématique ou sectorielle à l'échelle du système et leur mutualisation entre les organismes constitueraient un premier pas positif pour une planification systémique des interventions interinstitutions dans le contexte de l'initiative «Unité d'action des Nations Unies».

42. À partir des enseignements tirés par les organismes, leurs chefs de secrétariat et leurs organes délibérants devraient s'attaquer efficacement à la question de la planification systémique, de façon à garantir i) que tout nouveau processus de coordination n'implique pas un surcroît de bureaucratie, une confusion des rattachements hiérarchiques et une charge administrative supplémentaire pour les organismes et ii) que la volonté d'harmonisation n'aboutisse pas à faire de la cohérence un carcan.

43. En outre, un processus de planification stratégique efficace, prospectif et bien conçu ouvrira la voie à une information transparente et utile en direction des parties prenantes, en même temps qu'il facilitera l'approbation des plans ultérieurs par les États Membres et les autres partenaires des organismes.

44. Dans le contexte de la responsabilisation des organismes, l'Inspecteur a relevé que les questions de planification stratégique suscitaient un certain intérêt parmi les planificateurs des politiques et les gestionnaires des ressources au sein des secrétariats. Il a constaté que le processus de planification stratégique s'installait au cœur des débats de plusieurs organes directeurs, ainsi que dans les bureaux extérieurs où il s'est rendu (PNUD, ONU-Habitat, PNUE, UNESCO et ONUN, entre autres). L'UNESCO, par exemple, a mentionné la nécessité pour les donateurs et les organismes d'aide au développement d'accorder la priorité voulue aux objectifs d'exécution à long terme. Lors de l'examen du Cadre stratégique de l'ONU pour la période 2014-2015, le Secrétaire général a proposé de réaffirmer l'importance des objectifs à long terme adoptés par l'Organisation pour atteindre les buts qu'elle s'est fixés, proposition à laquelle a souscrit le CPC²⁷.

45. Durant les entretiens qu'il a menés avec les représentants des secrétariats, l'Inspecteur a été informé qu'un réseau informel, le Réseau de planification stratégique des Nations Unies, fonctionnait depuis 2008 à l'échelle du système, permettant aux praticiens de partager les informations et les données d'expérience²⁸. À ce jour, le Réseau est convenu que l'utilité et la finalité de la planification stratégique étaient les suivantes:

²⁷ A/65/16, par. 32.

²⁸ Voir le chapitre III, sect. C, pour des informations plus détaillées sur les travaux du Réseau.

- La planification stratégique peut être utilisée à trois niveaux dans un organisme pour concrétiser une vision:
 - a) Au sein de l'organisme, dans le cadre de la communication interne;
 - b) À l'intention de l'encadrement et des donateurs extérieurs, afin de créer l'état d'esprit voulu;
 - c) Avec les pairs;
- La planification stratégique aide un organisme à opérer des choix et à réagir à toutes les pressions liées à l'émergence de nouvelles thématiques et de nouveaux besoins et mandats.

46. Dans le cadre de la réforme des Nations Unies en cours, le Secrétaire général a établi une Équipe de gestion du changement chargée de définir des stratégies pour renforcer, notamment, l'efficacité et l'efficience dans la mise en œuvre du programme quinquennal du Secrétaire général. Dans le document qu'elle a produit, l'Équipe insiste sur le fait que la recherche d'une meilleure synergie et d'une plus grande cohérence entre les acteurs du développement au sein du système des Nations Unies passe par la mise en place d'un processus de planification stratégique cohérent.

47. L'Équipe de gestion du changement a recommandé d'engager un processus consultatif pour définir le prochain ensemble de priorités stratégiques du système de développement des Nations Unies, dans le cadre de l'Examen quadriennal complet de 2012 et conformément aux priorités fixées par le Secrétaire général pour son deuxième mandat. Effectivement, une telle démarche a) permettrait aux entités normatives et opérationnelles clefs de définir plus clairement leurs tâches respectives en fonction de résultats concrets et non dans l'abstrait, et b) conforterait la décision prise par l'Assemblée générale lors du dernier Examen triennal complet de synchroniser les cycles de planification des fonds et programmes²⁹.

48. Afin de renforcer la coordination et la coopération entre l'ensemble des organismes du système dans l'exécution de leurs travaux, conformément aux mandats globaux pertinents et en utilisant au mieux les ressources disponibles, l'Inspecteur formule la recommandation 1.

49. Cette recommandation demande à être lue en parallèle avec les paragraphes 123 et 124 ci-dessous, qui traitent de la nécessité pour les représentants des organismes membres du CCS de s'appuyer sur l'examen collégial effectué dans le cadre du Réseau de planification stratégique des Nations Unies afin de mettre en place un mécanisme périodique de partage de l'information. La mise en œuvre de cette recommandation contribuerait à renforcer la coopération et la coordination.

Recommandation 1

Le Secrétaire général, en sa qualité de Président du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination (CCS) devrait, en faisant appel au concours du Réseau de planification stratégique des Nations Unies et/ou d'une équipe spéciale ad hoc du CCS, examiner avec les chefs de secrétariat les plans stratégiques de leurs organismes respectifs en vue de définir un cadre global rationnel et des objectifs communs pour la planification stratégique, de façon à garantir la cohérence et à éviter les chevauchements d'activités dans l'ensemble du système.

²⁹ Équipe de gestion du changement des Nations Unies, *The Change Plan* (New York, décembre 2011), par. 120. Disponible sur <http://www.un.org/sg/pdf/the-change-plan.pdf>.

D. Gestion axée sur les résultats et planification stratégique

50. Le CCI a été l'un des premiers organes au sein du système des Nations Unies à évoquer la nécessité d'instaurer une culture de la gestion axée sur les résultats dans les organismes³⁰. En 2004, il a publié un rapport intitulé «Synthèse du rapport en trois parties sur la gestion axée sur les résultats dans le système des Nations Unies» (JIU/REP/2004/5).

51. Le CPC a examiné le rapport du CCI consacré à la gestion axée sur les résultats à sa quarante-cinquième session. Dans sa résolution 60/257 du 8 mai 2006, l'Assemblée générale a fait siennes les conclusions du CPC. Étant donné que ce dernier, dans son rapport (A/60/16, par. 248), avait approuvé «le cadre de référence» proposé par le Corps commun d'inspection et prié le Secrétaire général d'appliquer les recommandations visant à mettre en place les mesures de référence proposées par le CCI, le Secrétariat de l'ONU a été tenu de mettre en œuvre la «gestion axée sur les résultats» à compter de mai 2006.

52. Dans la série de rapports du CCI consacrés à la gestion axée sur les résultats, et plus précisément dans le rapport JIU/REP/2004/6, cette dernière est définie comme suit³¹:

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

53. Entre autres conclusions formulées dans ce rapport majeur, les Inspecteurs ont établi que la méthode de planification, de programmation, de budgétisation, de suivi et d'évaluation était un élément essentiel pour améliorer la performance par la gestion axée sur les résultats³². Ils soulignaient aussi qu'il n'existe pas de «feuille de route» universelle dans ce domaine et que les choix effectués par les responsables des organismes pour appliquer cette modalité dépendent dans une large mesure de la nature, du mandat, de la structure, de la taille et des impératifs de chacun des organismes.

54. Ces constatations sont corroborées par les résultats des travaux actuels: les entretiens conduits avec les responsables d'organisme ou de département dans le cadre des recherches menées aux fins du présent rapport ont montré que chacune de ces entités se perçoit comme unique en son genre et, partant, comme nécessitant un plan stratégique et des outils sur mesure pour tenir compte de la spécificité de son (ou ses) mandat(s) et de ses objectifs. Toutefois, les organismes convenaient en général qu'une stratégie globale propre à guider le système des Nations Unies sur la base d'un cadre commun constituerait une référence importante qui permettrait d'agir plus efficacement dans le cadre de l'initiative «Unité d'action des Nations Unies». En prenant comme modèle un cadre stratégique global à l'échelle du système, chaque organisme pourrait définir en interne son propre plan stratégique, adapté à ses besoins organisationnels. L'harmonisation ainsi que le partage des données d'expérience et des enseignements revêtiraient une importance particulière dans le domaine de la programmation conjointe, qu'avait préconisée l'ancien Secrétaire général Kofi Annan dans le cadre de ses initiatives de réforme.

55. À l'échelle du système, les conclusions de l'étude montrent que dans la majorité des organismes, des efforts soutenus sont déployés pour adopter la gestion axée sur les résultats au stade de la planification et du suivi de l'exécution des travaux. C'est ce qu'ont indiqué 17 des organismes dans leurs réponses au questionnaire (voir annexe I). Dans le cas de

³⁰ JIU/REP/2004/5.

³¹ Voir JIU/REP/2004/6, p. 2, encadré 1: OCDE, «RBM in the development cooperation agencies: a review of experience», document du Comité d'aide au développement (CAD) (février 2000), version adaptée.

³² Ibid., par. 5.

l'ONU, qui a adopté cette méthode pour les plans de travail internes et le budget-programme, la gestion axée sur les résultats n'est pas encore officiellement utilisée pour le Cadre stratégique, étant donné la rigidité du processus d'approbation de ce document. Néanmoins, les chefs des départements et entités de l'ONU ont reconnu les efforts renouvelés du Contrôleur, qui a élaboré à leur usage un guide pour l'établissement d'un cadre stratégique afin de les aider à mieux définir leurs objectifs et les indicateurs correspondants en appliquant un cadre logique³³.

56. Des efforts ont également été faits par les organes de planification du système des Nations Unies: ainsi, le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) a établi un manuel de la gestion axée sur les résultats³⁴, s'inspirant d'un glossaire mis au point par l'OCDE/CAD³⁵. Selon certains membres du Réseau de planification stratégique des Nations Unies, les entités qui doivent se conformer au Cadre stratégique de l'ONU ont des difficultés à introduire les changements terminologiques requis, étant donné que la gestion axée sur les résultats n'est pas prévue dans le Règlement et les règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation (ST/SGB/2000/8), ce qui ne facilite pas la mise au point d'une terminologie commune dans l'ensemble du système.

57. Dans la terminologie normalisée établie par le GNUD, la gestion axée sur les résultats est définie comme une stratégie de gestion qui permet à un organisme de s'assurer que ses procédures, produits et services concourent à l'obtention des résultats escomptés (produits, réalisations et effets); elle repose sur une obligation de résultats clairement définis et implique le suivi et l'autoévaluation des progrès réalisés en vue d'atteindre ces résultats ainsi que la présentation de rapports sur les performances³⁶.

58. Un nombre non négligeable d'évaluations de la gestion axée sur les résultats et des plans stratégiques ont déjà été réalisées de façon ponctuelle dans les organismes du système, ouvrant la voie à une application plus efficace. En 2008, le BSCI a effectué un examen de la gestion axée sur les résultats à l'ONU, d'où il ressortait que «la gestion axée sur les résultats à l'Organisation des Nations Unies a été une corvée administrative qui n'a servi quasiment à rien pour ce qui est de la responsabilisation et de la prise de décisions»³⁷. Le BSCI formulait la recommandation suivante (recommandation 2):

«Pour s'assurer que l'ensemble des règles et règlements relatifs à la planification, à la budgétisation, au suivi et au processus d'examen de la performance réponde mieux aux besoins de l'Organisation en matière de planification stratégique et de gestion, le Bureau recommande que le Secrétaire général lance un processus d'examen détaillé et de révision du Règlement et des règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation, dont la dernière révision remonte à 2000. Cet examen doit porter sur les instruments, la structure, le calendrier et les attributions et responsabilités de tous les intervenants associés à la planification des ressources et à la prise de décisions au Secrétariat.»

³³ Organisation des Nations Unies, Support guide, Proposed Strategic Framework for the biennium 2014-2015 (novembre 2011).

³⁴ GNUD, Results-based Management Handbook (octobre 2011), disponible sur <http://www.undg.org/docs/12316/UNDG-RBM%20Handbook-2012.pdf>.

³⁵ OCDE, Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats (2010), disponible sur <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>.

³⁶ GNUD, Results-Based Management Terminology (juin 2003), adaptée du Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats (2002) établi par l'OCDE/CAD, disponible sur http://www.undg.org/archive_docs/2485-Results-Based_Management_Terminology_-_Final_version.doc.

³⁷ A/63/268 (2008).

59. Il est utile de rappeler que dans le Règlement et les règles (ST/SGB/2000/8) actuellement en vigueur, il est fait référence au plan à moyen terme, lequel a été aboli par des résolutions ultérieures sur la question. Pourtant, l'Inspecteur relève avec préoccupation que dans la résolution 66/257 de l'Assemblée générale en date du 9 avril 2012, les États Membres «réaffirme[nt]» le Règlement et les règles régissant la planification des programmes tels qu'énoncés dans le document ST/SGB/2000/8. Il note avec intérêt que lors de sa session de 2012, le CPC a recommandé que l'Assemblée générale prie le Secrétaire général de lui présenter à sa soixante-huitième session, par l'intermédiaire du Comité, un rapport dans lequel seraient proposées des révisions du Règlement et des règles, reposant sur les changements approuvés par l'Assemblée dans ses diverses résolutions sur la planification des programmes³⁸.

60. **L'Inspecteur appuie la recommandation ci-dessus formulée par le BSCI concernant la nécessité d'actualiser les règles régissant la planification des programmes dans les organismes du système des Nations Unies. Il est également d'avis qu'une telle révision devrait prendre dûment en compte non seulement le Plan pour le changement que l'Équipe de gestion du changement mise en place par le Secrétaire général a élaboré en vue d'accroître la synergie et la cohérence entre les acteurs du développement du système des Nations Unies, mais aussi les efforts actuellement déployés par le Contrôleur pour qu'un cadre logique soit appliqué à la définition des objectifs et des indicateurs nécessaires à un cadre stratégique, ainsi que les objectifs stratégiques à long terme³⁹.**

61. L'Inspecteur estime que l'application de la recommandation ci-après contribuerait à renforcer les contrôles et la conformité en incitant à adopter la gestion axée sur les résultats dans la planification stratégique.

Recommandation 2

Le Secrétaire général devrait, en concertation avec le CPC, le CCQAB et les commissions compétentes de l'Assemblée générale, élaborer et soumettre à l'Assemblée, pour approbation, un projet de circulaire révisée (SGB) destinée à remplacer le document ST/SGB/2000/8, de façon que la gestion axée sur les résultats et les objectifs à long terme de l'Organisation soient correctement pris en compte dans la définition du processus de planification des programmes, des aspects du budget qui ont trait aux programmes, du contrôle de l'exécution et des méthodes d'évaluation, ainsi que dans l'exercice, par toutes les parties, des responsabilités correspondantes.

³⁸ A/67/16, par. 71.

³⁹ Ibid., note 34.

III. Pratiques en vigueur dans les organismes du système des Nations Unies

A. Harmonisation ou diversité: de quoi le système a-t-il besoin?

62. À l'origine, le processus de planification à moyen terme de l'Organisation des Nations Unies devait s'étendre à l'ensemble des organismes du système et fournir des orientations à toutes les entités sur des thématiques générales. Bien que cette démarche de planification à l'échelle du système ait été abandonnée en 1989 (voir le chapitre II.B), cela ne transparaît pas dans la circulaire de 2000 portant Règlement et règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation (ST/SGB 2000/8) 2000, qui prévoit toujours un processus de consultation interinstitutions, laissant suffisamment de marge pour permettre une planification stratégique à l'échelle du système dans quelques secteurs:

«Article 4.9

La participation des organes sectoriels, techniques et régionaux à l'élaboration du plan à moyen terme est assurée grâce à une période de préparation appropriée. À cette fin, le Secrétaire général fait des propositions pour coordonner les calendriers de réunions. Les activités prévues dans le plan sont coordonnées avec celles des institutions spécialisées compétentes grâce à des consultations préalables.»

Il est en outre précisé au paragraphe b) de la règle 105.8 se rapportant à l'article V, qui traite du rapport sur les incidences que l'adoption de nouvelles activités au titre du programme peut avoir sur le budget-programme, que ce document comporte entre autres:

«[Des] indications, le cas échéant, concernant des travaux analogues ou apparentés menés par d'autres services du Secrétariat et, si possible, **des activités connexes menées par les institutions spécialisées du système des Nations Unies.**»

63. Si ces mentions figurent bien dans le Règlement et les règles applicables, dans la pratique aucune démarche officielle n'a lieu à l'échelle du système au moment de la définition du Cadre stratégique de l'ONU et du budget-programme qui en résulte. L'Inspecteur a relevé au cours des entretiens que la procédure officielle ne concordait pas véritablement avec la réalité. Le programme du Secrétaire général présenté au début de 2012, qui définit ses priorités d'action pour cinq ans⁴⁰, a toutefois été établi après des consultations avec des représentants de haut rang d'organismes du système ainsi que des États Membres, mais il est dissocié du processus d'élaboration du Cadre stratégique de l'ONU lui-même.

64. Dans le cadre des recherches effectuées pour l'étude, les organismes ont été invités à exprimer leur avis sur la nécessité d'un processus de planification à l'échelle du système auquel seraient associées toutes les entités de ce dernier, à savoir l'ONU, les fonds et programmes et les institutions spécialisées des Nations Unies et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Aucun organisme n'était favorable à la mise en place d'un cadre stratégique faitier contraignant qui impliquerait un surcroît de formalités et de procédures pesantes et s'apparenterait ainsi à un carcan. Les entités relevant de la catégorie T2 (voir tableau 1 ci-après), qui connaissent déjà la situation de «double filière de planification et double rattachement», ne souhaitaient pas l'addition d'un échelon administratif supplémentaire.

⁴⁰ Programme d'action quinquennal du Secrétaire général (25 janvier 2012).

65. Toutefois, les organismes souscrivaient de manière générale au principe d'un cadre directeur d'ensemble définissant la vision et les objectifs clefs du système des Nations Unies, particulièrement dans le contexte du PNUAD et en complément de l'initiative «Unité d'action des Nations Unies» proposée, laquelle est actuellement applicable aux pays ayant accepté le concept de même que la programmation et l'exécution conjointes d'activités opérationnelles sur le terrain. Un instrument non contraignant de ce type pourrait constituer un cadre de référence utile pour l'établissement de rapports conjoints sur des thématiques transversales traitées par différentes entités du système (gouvernance et gestion de l'environnement, neutralité climatique, aide humanitaire, droits de l'homme et égalité des sexes, par exemple). Un tel dispositif devrait être compatible avec les directives existantes et approuvées du GNUD sur les questions de programmation⁴¹.

66. De l'avis de l'Inspecteur, la planification à l'échelle du système constitue un outil d'orientation efficace propre à garantir une gouvernance cohérente des activités sectorielles et thématiques des programmes des organismes des Nations Unies. **L'Inspecteur renouvelle la recommandation tendant à rétablir la dimension systémique du Cadre stratégique de l'ONU et à introduire dans le processus de planification des consultations à l'échelle du système. Dans son examen de la gouvernance environnementale, en 2008, le CCI a formulé la même proposition⁴² concernant un plan stratégique en matière d'environnement, à laquelle l'Assemblée générale n'a pas encore donné suite.**

Initiatives du Secrétaire général en faveur d'une planification stratégique à l'échelle du système

67. À l'occasion du lancement de la réforme de l'ONU, en 2002, le Secrétaire général a évoqué la nécessité d'améliorer la planification stratégique⁴³ et, à cet effet, de recourir davantage aux comités exécutifs, en particulier au Comité exécutif pour les affaires économiques et sociales, d'encourager l'étude des liens entre les questions auxquelles l'Organisation doit faire face dans les domaines de la politique, de l'économie, du développement, des affaires humanitaires et de la sécurité, et de superviser la formulation du plan à moyen terme et du budget-programme pour ce qui est du domaine économique et social. Malheureusement, les mécanismes des comités exécutifs n'ont pas permis d'accomplir des progrès substantiels vers la réalisation des résultats attendus.

68. En ce qui concerne la planification stratégique visant à définir ce qui doit être accompli, par quels moyens, à quelle échéance et en vue d'obtenir quels résultats, il conviendrait de laisser une marge de manœuvre importante aux chefs de secrétariat et à leurs équipes dirigeantes pour l'établissement du plan stratégique institutionnel de leurs organismes respectifs sur la base des mandats assignés par les organes délibérants de ces entités.

69. Pour que les grandes thématiques soient traitées avec plus d'efficacité, il faudrait **premièrement qu'il existe à l'échelle du système une vision illustrant la communauté d'objectifs et d'intérêts des organismes des Nations Unies. Deuxièmement, il conviendrait de s'attacher à tirer pleinement parti des potentialités des organismes au travers de la définition, pour chacun d'eux, de plans stratégiques qui aillent dans le sens de la vision d'ensemble. Et troisièmement, à l'échelle du système, les organismes devraient harmoniser la terminologie et les définitions, élaborer des principes**

⁴¹ Voir les directives relatives au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (2010) à l'adresse suivante: www.undg.org.

⁴² Voir JIU/REP/2008/3, recommandation 2.

⁴³ A/57/387 (2002), par. 114.

directeurs relatifs aux plans stratégiques, ainsi que les méthodes et outils correspondants qui aideront chaque organisation à définir sa stratégie en adéquation avec la vision commune. Ce processus devrait bien entendu être fondé sur les pratiques optimales et les enseignements tirés par les organismes de leur expérience.

B. La diversité des plans stratégiques: concepts et pratiques

Concepts

70. Les travaux de recherche ont fait apparaître la diversité des processus de planification stratégique qui ont été utilisés par le passé ou sont en usage dans le système. Les principaux éléments caractéristiques des plans stratégiques sont le champ d'application, le cadre temporel, le lien avec le budget et la prise de décisions. À partir de ces éléments, l'Inspecteur a identifié un «prototype» de plan (fondé sur l'approche à l'échelle du système appliquée antérieurement) et trois types de plans actuellement en place, comme il est décrit dans le tableau 1 ci-après.

Tableau 1
Types de processus de planification stratégique en usage dans les organismes du système des Nations Unies

	Type de plan stratégique (PS)	Cadre temporel	Alignement sur le budget	Consultations/parties prenantes
T Prototype	<p>Prototype: Plan à moyen terme de l'ONU, assorti d'orientations applicables à l'ensemble du système, financé à 100 % par les contributions des États Membres au budget ordinaire (BO)</p> <p>Éventuellement, tout PS applicable à l'échelle du système pour la mise en œuvre des OMD et des objectifs qui leur succéderont; et Examen quadriennal complet, financé pour partie par le BO, le reste venant de ressources extrabudgétaires</p>	Quatre à six ans	<p>Total: avec indicateurs financiers</p> <p>Sur la base d'une budgétisation axée sur les résultats devant évoluer vers une gestion axée sur les résultats (GAR)</p>	Consultations préalables avec tous les organismes du système; et processus interne à l'ONU (faisant intervenir le CPC, le Bureau du Contrôleur et les commissions compétentes), Conseil économique et social, CCQAB
T1 Modèle «ONU uniquement»	Cadre stratégique de l'ONU; mise en œuvre financée à 100 % par le BO	Deux ans (élaboré deux ans à l'avance)	<p>Total: sans indicateurs financiers</p> <p>Non-application de la GAR</p>	Processus interne à l'ONU (faisant intervenir le CPC, le Bureau du Contrôleur et les commissions compétentes), Conseil économique et social, CCQAB
T2 Modèle «hybride»	Cadre stratégique de l'ONU et PS internes/thématiques et sectoriels propres à chaque entité/département (exemple: Plan d'action à	<p>Deux ans pour les fascicules/programmes du Cadre stratégique de l'ONU</p> <p>De un à six ans</p>	Fascicules/programmes du Cadre stratégique de l'ONU totalement alignés sur BO (2). Pour les PS thématiques et sectoriels, avec GAR, les cycles budgétaires sont en général de un ou de deux ans.	Consultations du Bureau du Contrôleur avec les départements de l'ONU, le CPC, le CCQAB, la Cinquième Commission, le Conseil économique et social et les commissions

	Type de plan stratégique (PS)	Cadre temporel	Alignement sur le budget	Consultations/parties prenantes
	l'échelle du système des Nations Unies sur l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes) Cadre stratégique de l'ONU financé à 100 % par le BO; plans internes financés par des fonds extrabudgétaires; le modèle hybride dans son ensemble n'est pas soumis à l'approbation de l'AG	pour les plans internes	Les PS internes comportent habituellement des indicateurs financiers.	sectorielles (en fonction des mandats); les organes directeurs des organisations et des ONG parties prenantes intervenant dans le cadre de partenariats, ainsi que les donateurs pour la partie des activités financée par des ressources extrabudgétaires
T3 «Plans institutionnels indépendants» et/ou plans sectoriels/thématiques, Fonds, programmes, institutions spécialisées NU et AIEA	Pas directement lié au Cadre stratégique de l'ONU. Les PS de ces entités sont des plans thématiques et sectoriels, intégralement approuvés par leurs organes directeurs, en tant que PS formant un tout; financés à la fois par des fonds extrabudgétaires et des ressources de base/ordinaires. Certains des PS s'appliquent à l'ensemble du système (exemple: Programmes par pays de travail décent de l'OIT).	De un à dix ans Les PS avec cycles longs prévoient généralement des examens à mi-parcours. La plupart sont alignés sur le cycle quadriennal d'examen complet	Les cycles budgétaires sont en général de un ou de deux ans. La périodicité est généralement plus courte que celle du PS correspondant. Avec indicateurs financiers, et GAR	En interne au sein des organismes, États Membres (organes directeurs), partenaires (exemple: ONG et partenaires nationaux), organisations de même vocation

Le prototype de cadre stratégique (T)

71. Le prototype de cadre stratégique proposé rappelle l'ancienne approche de l'ONU, préconisée par le CAC jusqu'à la fin des années 1990. Le plan de l'époque comportait des orientations pour l'ensemble du système et devait faire l'objet de consultations préalables avec les autres organismes du système (voir par. 30). Quelques-unes de ses premières versions comportaient des indicateurs relatifs aux besoins financiers.

72. Bien que la réactivation du prototype T ne soit guère probable, des cadres stratégiques thématiques et sectoriels applicables à l'échelle du système restent une nécessité pour mieux définir un programme d'action global pour les différents organismes. De tels cadres devraient permettre d'exécuter les mandats issus des conférences des Nations Unies sur des thématiques mondiales. Ils comportent habituellement des programmes d'action aux niveaux mondial, régional et des pays, à partir desquels l'ONU ainsi que les fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies pourraient définir leurs plans stratégiques respectifs, selon la méthode de la gestion axée sur les résultats.

Le modèle du Cadre stratégique de l'ONU (T1)

73. Le modèle T1 s'applique à tous les départements/entités qui sont largement tributaires, pour leur fonctionnement, du budget ordinaire de l'ONU⁴⁴. Ces départements/entités élaborent leurs plans stratégiques à partir des programmes respectifs du Cadre stratégique de l'ONU qui les concernent, établis deux ans à l'avance pour les deux années suivantes. Ils ont des difficultés à apporter des modifications dans leurs parties du plan en raison de blocages procéduraux dans la conception et les différentes étapes du plan. Pour le Secrétariat lui-même, c'est une gageure d'exploiter les rapports d'évaluation et de performance soumis à temps pour concevoir de nouveaux objectifs de programmes et établir un cadre stratégique actualisé et réaliste. Il attend par conséquent la diffusion de tels rapports dans la mesure où ils portent sur les programmes des périodes biennales précédentes et de l'exercice en cours, qui sont achevés ou dont l'exécution se poursuit. Selon les dispositions du Règlement et des règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation (art. 4.8), les programmes et sous-programmes du Cadre stratégique doivent être examinés par les organes intergouvernementaux sectoriels, techniques et régionaux qui sont compétents à cet égard, avant d'être examinés par les organes centraux, tels que le CPC. Le fait que le Cadre stratégique est établi deux ans à l'avance, en l'absence de directives intergouvernementales de politique générale, et la lourdeur du processus bureaucratique lié à son approbation ne laissent guère de marge pour y apporter des modifications d'un exercice biennal à l'autre.

Le modèle hybride (T2)

74. Le processus de planification stratégique dit «hybride» (T2) pose davantage de problèmes aux départements/bureaux car leurs activités de base sont financées par le budget ordinaire au titre des programmes du Cadre stratégique de l'ONU qui les concernent, mais ils sont en même temps financièrement tributaires d'autres sources et parties prenantes pour certaines de leurs activités de base et d'autres activités. Par conséquent, ils doivent tout à la fois satisfaire aux conditions officielles liées au processus du Cadre stratégique de l'ONU et établir leurs plans stratégiques techniques internes, qui fournissent des orientations réelles et définissent un programme de travail. Plus les départements/bureaux dépendent de financements extrabudgétaires, plus cette situation se vérifie. On reviendra plus loin sur les difficultés pratiques soulevées par ce type de planification (voir par. 91).

Le plan institutionnel indépendant (T3)

75. Contrairement aux précédents, ce modèle correspond à la planification stratégique institutionnelle des entités du système des Nations Unies, qui n'est pas directement liée au Cadre stratégique de l'ONU. Il obéit le plus souvent au document-cadre du programme à moyen terme, qui expose une stratégie transversale de haut niveau en rapport avec la mission de l'organisation et fait la synthèse de tous les programmes sectoriels et thématiques approuvés par l'organe directeur (par exemple, Cadre du programme à moyen terme de l'ONUDI, Plan stratégique à moyen terme de l'UNICEF, Stratégie à moyen terme de l'AIEA). Ce document indique aussi de quelle façon il se rattache aux objectifs fixés à l'échelle du système, comme les OMD, et peut également renvoyer à d'autres objectifs thématiques sur lesquels divers organismes se sont accordés. Si ces cadres sont adoptés sans tenir compte des types de ressources qu'ils nécessitent, les besoins en ressources, élément crucial pour la mise en œuvre du plan stratégique, sont exposés dans d'autres

⁴⁴ La plupart des départements/entités de l'ONU dépendent pour l'essentiel du budget ordinaire, mais dans la majorité des cas, ils bénéficient ponctuellement de modestes contributions extrabudgétaires, représentant moins de 10 % du total de leurs ressources (exemple DOMP et DAES: financés respectivement à 99 % et à 98 % par le BO).

instruments, tels que les budgets biennaux soumis à l'approbation des organes intergouvernementaux, complétés par des documents de planification concernant l'allocation de ressources, la planification financière et un cadre de résultats.

Autres cas particuliers

76. Les plans et programmes relatifs aux missions de maintien de la paix et aux missions politiques spéciales ne figurent pas dans la typologie car ils font l'objet d'un traitement à part. Bien qu'ils relèvent de l'ONU, ils ne sont pas pleinement pris en compte par le Cadre stratégique de l'Organisation. Les particularités de ces missions font qu'il est difficile d'élaborer un processus de planification stable. Elles sont en effet mises en place ponctuellement, sur demande, pour répondre à des besoins immédiats, et sans que leur durée soit fixée.

77. Les résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité constituent le cadre de référence pour la responsabilisation à l'ONU. C'est par le truchement des résolutions que les États membres prescrivent les missions et les objectifs à atteindre. Les mandats ainsi donnés sont ensuite pris en compte dans les budgets des différentes missions de maintien de la paix, selon leurs procédures spécifiques, et ils n'apparaissent pas dans le Cadre stratégique de l'ONU ni dans les processus budgétaires généraux.

78. Les fonctionnaires du DOMP et du DAM qui ont été interrogés estimaient que le Cadre stratégique de l'ONU n'était pas suffisamment rattaché à la planification des politiques pour répondre aux besoins particuliers de leurs départements respectifs. La plupart de leurs activités ne sont pas financées par l'intermédiaire du processus Cadre stratégique/budget. Les buts généraux et les objectifs de l'Organisation, tels qu'ils sont énoncés dans le Cadre stratégique, semblent plus adaptés pour régir l'utilisation du personnel et des ressources de base apparaissant dans le budget-programme. Toutefois, selon eux, les fascicules du Cadre stratégique traitant des programmes de maintien de la paix sont relativement succincts et facilement accessibles au public. Le Cadre stratégique peut ainsi servir à fournir, non seulement à l'Organisation, mais à toutes les entités du système des Nations Unies, des orientations générales les aidant à comprendre les objectifs et mandats interdisciplinaires des missions intégrées auxquelles elles participent.

79. Le Compte d'appui aux opérations de maintien de la paix est un mécanisme qui sert à financer les ressources humaines et matérielles dont les services du Siège, mais pas uniquement le DOMP et le DAM, ont besoin pour appuyer les opérations de maintien de la paix. Il s'agit d'un instrument unique qui permet de renforcer les capacités des différents services en matière d'appui pour autant que l'on établisse une politique et une stratégie à moyen et à long terme appropriées pour son utilisation. Le Secrétaire général soumet chaque année le projet de budget à l'approbation de l'Assemblée générale, et les coûts sont supportés par les différents budgets des opérations de maintien de la paix et répartis entre eux comme il est établi dans la résolution 62/250.

Pratiques

80. Les organismes du système utilisent tous des plans stratégiques pour définir les activités qu'ils mèneront dans un cadre temporel donné pour atteindre les objectifs fondés sur leurs mandats respectifs, même si les noms de ces plans, les outils auxquels ils font appel et les cycles de planification diffèrent. Dans la plupart des cas, ces plans servent de base pour décider de l'affectation des ressources.

81. Le tableau figurant à l'annexe I donne un aperçu des principales caractéristiques des instruments de planification stratégique dans les organisations étudiées. Il indique notamment: a) le nom du document de planification; b) la période couverte (cycle); c) le lien avec le budget (affectation des ressources et cycle budgétaire, par exemple); et d) la

relation avec la gestion axée sur les résultats. Ce tableau renferme donc tous les renseignements détaillés voulus, tandis que l'on analyse dans les sections ci-après certains exemples concrets de processus de planification stratégique en vigueur dans le système.

Planification stratégique à l'Organisation des Nations Unies: le Cadre stratégique (modèle T1)

82. Le Secrétariat de l'ONU a défini son plan stratégique biennal pour l'exercice 2012-2013 dans un document de 602 pages intitulé «Cadre stratégique pour la période 2012-2013». Le plan-programme du Cadre stratégique est divisé en 27 programmes indépendants (subdivisés chacun en sous-programmes), cette présentation reflétant la structure du Secrétariat⁴⁵.

83. Tous les départements et entités du Secrétariat doivent rédiger les parties du plan-programme qui les intéressent, condition préalable au lancement du processus d'élaboration du budget ordinaire et d'affectation des ressources à chacun. La définition du budget suppose un très long processus de consultation entre le BPPBC et tous les directeurs (et/ou hauts responsables) des différents programmes.

84. Le projet de Cadre stratégique est le point de départ du processus visant à déterminer les objectifs et les réalisations escomptées, qui s'étend sur environ deux ans et a pour but de définir le budget pour l'exercice biennal suivant. Le premier volet du projet de Cadre stratégique expose les principaux objectifs à long terme de l'Organisation tels qu'ils ont été définis par les États Membres à l'Assemblée générale, sachant qu'il appartient aux seuls États Membres d'arrêter les priorités de l'Organisation⁴⁶. La résolution 65/244 de l'Assemblée générale énonçait les huit priorités retenues pour la période biennale 2012-2013⁴⁷.

85. D'une manière générale, la plupart des utilisateurs du Cadre stratégique n'étaient pas satisfaits du processus, estimant qu'il était extrêmement long et fastidieux et, surtout, qu'il ne constituait pas un outil de planification stratégique adapté à la réalité. De l'avis du Secrétaire général, le processus souffre de graves imperfections: complexité, longueur excessive, incohérence, lourdeur et rigidité⁴⁸. L'Inspecteur rappelle que, selon ses estimations, le coût de transaction pour le Secrétariat s'est élevé en 2001 à quelque 10,3 millions de dollars des États-Unis, somme correspondant au temps de travail consacré au secrétariat des différents comités et organes, qui n'ont pas diminué depuis.

86. Tous les départements, à l'exception du Bureau du Contrôleur, ont estimé que la méthode actuelle d'établissement de leur plan en fonction de leurs besoins n'avait pas la souplesse voulue pour tenir compte de l'évolution de ces besoins.

⁴⁵ A/65/6/Rev.1.

⁴⁶ Voir les résolutions 65/244 et 67/236 de l'Assemblée générale.

⁴⁷ Les priorités retenues sont les suivantes:

- a) Promotion d'une croissance économique soutenue et d'un développement durable, conformément aux résolutions de l'Assemblée générale en la matière et aux décisions issues des récentes conférences des Nations Unies;
- b) Maintien de la paix et de la sécurité internationales;
- c) Développement de l'Afrique;
- d) Promotion des droits de l'homme;
- e) Coordination efficace des opérations d'aide humanitaire;
- f) Promotion de la justice et du droit international;
- g) Désarmement;
- h) Contrôle des drogues, prévention du crime et lutte contre le terrorisme international sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations.

⁴⁸ A/57/387, par. 162.

87. Si de nombreux hauts fonctionnaires se plient à ce processus laborieux, c'est surtout parce qu'ils doivent impérativement faire en sorte que leurs programmes apparaissent correctement dans le budget biennal de l'Organisation pour obtenir les ressources correspondantes. Le Cadre stratégique, comme tel, n'est pas tant un véritable instrument de planification stratégique qu'un outil budgétaire.

88. La plupart des hauts fonctionnaires interrogés ont indiqué que le Cadre stratégique ne leur permettait pas d'adopter une démarche de gestion axée sur les résultats. Ils ont mentionné plusieurs pierres d'achoppement, comme exposé ci-après:

a) Le cycle de planification stratégique de l'ONU s'articule en quatre phases: planification des programmes; budgétisation; exécution et suivi; et évaluation. L'ensemble du processus s'étale sur quatre ans, tout comme l'élaboration d'un nouveau cadre stratégique, si l'on veut qu'elle repose sur l'évaluation du programme et du budget pour l'exercice biennal en cours;

b) De telles évaluations restent préliminaires et il est malaisé d'en obtenir qui se présentent sous une forme crédible, d'où le recours inévitable aux évaluations de l'exercice biennal précédent;

c) Il faut compter au moins treize mois pour définir le texte du Cadre stratégique, en tant que base pour la formulation du budget-programme de l'Organisation. Ainsi, les instructions internes du Contrôleur pour l'élaboration du Cadre stratégique 2014-2015 ont été envoyées en novembre 2011 à tous les chefs de département et de bureau, dans la perspective de l'approbation définitive du document par l'Assemblée générale à la fin de 2012. Ces instructions étaient accompagnées d'un guide détaillé;

d) Il y a une contradiction intrinsèque dans le fait que les États Membres marquent leur accord pour l'application des principes de la planification stratégique et de la gestion axée sur les résultats à l'ONU, mais rechignent à accepter le caractère contraignant des objectifs stratégiques pour eux-mêmes et notamment la responsabilité qui leur incombe d'assumer ce qu'impliquent les résultats ressortant des indicateurs. Les États Membres ont tendance à utiliser le Cadre stratégique pour agir à leur niveau sur les orientations du Secrétariat;

e) Le processus ne permet pas l'examen des objectifs de fond, mais tend à s'enliser dans des échanges sur des points de détail et de pure forme concernant la conformité de la formulation des modifications qu'il est proposé d'apporter au Cadre stratégique en cours, au regard des mandats pertinents. Le Cadre stratégique n'est donc pas un outil approprié pour définir un processus de planification selon une démarche de gestion axée sur les résultats;

f) Le Cadre stratégique et les outils de suivi et d'information qui s'y rapportent, tels que le Système intégré de suivi (SIS), ont été conçus au mieux pour mesurer le nombre de produits et d'activités plutôt que les résultats et les effets du travail accompli.

89. Le Cadre stratégique de l'ONU est un document statique du fait de la stricte conformité de sa formulation avec les décisions des organes intergouvernementaux exigée par le CPC. Néanmoins, les personnes interrogées ont évoqué des divergences entre les décisions des organes délibérants centraux s'occupant de la planification des programmes, tels que le CPC, le Conseil économique et social et l'Assemblée générale, et celles des différents organes ou comités intergouvernementaux sectoriels/thématiques. Des tensions apparaissent aussi lorsque des modifications au programme correspondant du Cadre stratégique sont proposées en vue de donner suite aux directives reçues d'organes intergouvernementaux des Nations Unies (le HCDH et le Comité des Représentants permanents du PNUE, par exemple). Le CPC refuse souvent les modifications proposées.

90. Compte tenu des constatations qui précèdent, et afin d'accroître l'efficacité et l'impact durable du travail effectué par l'Organisation des Nations Unies, **l'Inspecteur rappelle et appuie la demande faite par l'Assemblée générale au Secrétaire général dans sa récente résolution 66/257 «de continuer à prendre des mesures appropriées pour accélérer la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats et de présenter notamment, dans son prochain rapport, des mesures concrètes visant à faire passer l'Organisation de la réalisation de produits à l'obtention de résultats.»** L'Inspecteur se félicite aussi du travail actuellement mené par l'équipe spéciale de l'ONU sur la gestion axée sur les résultats et invite les États Membres à faire le nécessaire avec diligence pour utiliser au mieux les résultats présentés à l'Assemblée générale dans le rapport du Secrétaire général A/66/692.

La planification stratégique à l'ONU: le modèle hybride T2

91. L'Inspecteur a observé à l'occasion des entretiens, et d'après les réponses au questionnaire, que, dans la majorité des cas, les départements établissaient leurs propres plans stratégiques internes pour définir leurs programmes de travail. La finalité de ces documents internes est double:

a) **Usage externe:** Les départements dont une part importante des activités sont financées par des ressources autres que celles provenant du budget ordinaire nécessitent davantage d'outils de gestion axée sur les résultats pour la planification, l'exécution, le suivi, l'évaluation et l'établissement de rapports afin de pouvoir répondre promptement aux donateurs et aux partenaires, de manière souple et transparente. En outre, l'évaluation des effets constitue une composante essentielle des rapports à soumettre, qui nécessite l'adoption d'un système d'information analytique allant au-delà d'une simple comptabilisation des produits exécutés;

b) **Usage interne:** Le fascicule (programme) relatif au Cadre stratégique de l'ONU n'est pas un document qui «parle» aux responsables hiérarchiques et au personnel des départements. Les objectifs fixés dans le Cadre stratégique et, pour les modèles hybrides, dans les plans stratégiques complémentaires, doivent être traduits en un plan qui guidera l'encadrement et le personnel, de façon qu'ils puissent voir dans quel cadre s'intègre leur travail et ce qui est attendu d'eux.

92. Au cours des entretiens, l'Inspecteur a relevé une multitude de problèmes qui tiennent au caractère hybride de la planification stratégique et font obstacle à des processus de réflexion et de planification stratégiques cohérents et interdépendants.

93. La définition du Cadre stratégique de l'ONU oblige les programmes à soumettre des plans cloisonnés, étant donné que le volet du Cadre correspondant au plan-programme est structuré par division, et non par thème de fond. Il est difficile d'établir des plans collectivement pour des questions transversales, même à l'intérieur d'un département, car il est malaisé de les intégrer dans une telle structure. Et cela se révèle encore plus ardu si les programmes visent à présenter des réalisations collectives qui dépendent de partenariats et d'une collaboration tendant à faciliter une meilleure synergie et une plus grande cohérence avec les acteurs du développement au sein du système des Nations Unies.

94. Le Cadre stratégique de l'ONU est davantage adapté aux mandats normatifs et aux activités récurrentes (celles du DAES et du Département de l'information, par exemple) qu'aux programmes très réactifs portant principalement sur des activités opérationnelles et de terrain qui varient en fonction des besoins des clients, lesquels évoluent rapidement (HCDH et ONU-Femmes, par exemple). Les organismes ou départements exerçant des fonctions normatives récurrentes peuvent plus aisément se satisfaire du processus de planification stable offert par le Cadre stratégique. En revanche, les entités qui mènent des activités opérationnelles ont besoin d'outils plus dynamiques et plus souples. Ainsi, les

entités opérant dans le domaine humanitaire ont besoin à la fois d'un objectif à long terme, eu égard à leur mandat de base, et d'un instrument de planification réactif suffisamment souple pour qu'il soit possible d'y intégrer les nouvelles problématiques qui se présentent souvent à eux au quotidien. Il est difficile d'anticiper deux ans à l'avance ce que sera le contexte mondial de l'exécution des opérations (on pense par exemple à la situation politique récente dans certains pays arabes, communément appelée le «Printemps arabe» par les médias occidentaux depuis 2011). C'est là une réponse faite couramment par les personnes interrogées au cours de l'étude.

95. Plusieurs des personnes interrogées ont cité le tsunami qui a frappé le Japon en mars 2011 et la situation politique récente dans certains pays arabes comme étant des problématiques appelant une intervention importante et rapide de la part de diverses entités du système. Concrètement, l'Inspecteur a relevé plusieurs cas où les objectifs d'un programme étaient formulés d'une manière étonnamment assez souple pour permettre au directeur du programme de mobiliser de façon cohérente des ressources budgétaires ordinaires et des fonds extrabudgétaires pour les situations d'urgence. En fait, une telle action a été possible dans le contexte du Cadre stratégique pour la période 2010-2011 et grâce au travail accompli par le CCS/GNUD, qui ont permis: i) la mise en place de commissions d'enquête mandatées par le Conseil des droits de l'homme qui ont mené leurs travaux avec l'appui du HCDH; ii) la fourniture d'une aide à certains pays en crise, sortant d'une crise ou en transition.

96. La structure et les procédures du Cadre stratégique de l'ONU ont évolué parallèlement à la politique de l'Assemblée générale à cet égard, telle qu'elle transparait dans plusieurs résolutions. À la démarche de planification à long terme a succédé une approche à moyen terme, puis finalement un cycle de planification sur deux ans, le Cadre stratégique reflétant les activités que l'ONU prévoit de mener pendant une période biennale donnée. Ces changements étaient certes dictés par le souci d'une plus grande flexibilité et d'une efficacité accrue, mais le cycle a été modifié sans que le processus de détermination des priorités par les organes délibérants intergouvernementaux soit redéfini. Les rôles du CPC, du Conseil économique et social, de la Cinquième Commission et d'autres grandes commissions n'ont pas non plus été réexaminés comme il aurait fallu. Le processus ne prévoit pas de dispositif pour l'adaptation aux changements découlant de l'évolution des contextes extérieur et interne. En outre, de manière générale, le cycle biennal est trop court pour permettre l'établissement de plans appropriés visant à répondre aux principales priorités à long terme.

97. **L'Inspecteur est d'avis que l'Assemblée générale devrait réexaminer les procédures et la formulation du contenu du Cadre stratégique de l'ONU, de même que son statut et sa pertinence au regard des cadres stratégiques sectoriels et thématiques.** Il conviendrait de redéfinir les rôles du CPC, du Conseil économique et social et de la Cinquième Commission par rapport à ceux d'autres grandes commissions et des comités et organes fonctionnels de façon à obtenir de ces derniers autant de contributions programmatiques que possible afin d'éviter que le processus d'actualisation de la stratégie et des programmes se trouve paralysé et de faire du Cadre stratégique un outil plus dynamique et plus souple.

*La planification stratégique dans d'autres organismes du système des Nations Unies
(«Modèle indépendant» T3)*

98. La présente section traite des organisations participantes couvertes par l'étude auxquelles le Cadre stratégique de l'ONU ne s'applique pas. Ces organismes ont mis en place un large éventail de processus qui visent tous à faciliter une meilleure planification dans l'optique de la gestion axée sur les résultats, afin de permettre une utilisation plus efficiente et plus efficace de ressources de plus en plus limitées. D'après les informations

que nous avons reçues, nous pouvons affirmer que tous les organismes ont établi, dans une plus ou moins grande mesure, leur propre processus de planification stratégique et les documents correspondants⁴⁹.

99. Les intervenants de l'ensemble du système s'accordent en général pour dire que la planification stratégique et la gestion axée sur les résultats sont deux concepts étroitement liés, mais les avis divergent quant à savoir lequel des deux précède l'autre. Certains considèrent que la gestion axée sur les résultats fait partie de la planification stratégique, alors que pour d'autres, le plan stratégique est un outil servant à appliquer une démarche de gestion axée sur les résultats. L'Inspecteur est d'avis que l'élaboration de plans stratégiques et l'adoption d'une méthode de gestion axée sur les résultats s'inscrivent dans un même processus visant à atteindre l'objectif suivant: définir une ligne d'action assortie d'une vision, complétée par l'énoncé des résultats concrets attendus en termes d'effets du travail à accomplir, sur la base des mandats généraux de l'organisation et des attentes de ses clients (en particulier les États Membres).

100. Les recherches ont révélé que les institutions spécialisées, de même que les fonds et programmes qui ne doivent pas se conformer au Cadre stratégique de l'ONU, sont mieux en mesure de concevoir des outils de planification qui répondent à leurs besoins spécifiques. Les outils élaborés par ces entités ont en commun les caractéristiques suivantes:

a) Dynamisme: Le processus de planification stratégique est souvent doté de mécanismes intrinsèques qui font du plan stratégique un outil de gestion dynamique;

b) Niveau stratégique élevé: Certains organismes, comme le Programme alimentaire mondial (PAM), ont élaboré un document conceptuel définissant les objectifs généraux à long terme du programme, à partir duquel d'autres outils à plus court terme, plus détaillés, peuvent être mis au point pour faciliter la conception de plans de travail efficaces;

c) Plans à long terme: Ces plans exposent la vision d'ensemble de l'organisation et sont complétés par une série de plans et d'instruments à plus court terme destinés à faciliter la synchronisation avec les cycles budgétaires et l'utilisation d'outils de suivi;

d) La mise en œuvre de ces plans stratégiques concerne l'ensemble de l'organisation et est facilitée par un dispositif formel ou informel de formation/tutorat;

e) Des applications du progiciel de gestion intégré (PGI) sont conçues en vue de relier entre elles toutes les phases d'un cycle de planification. Ainsi, les enseignements tirés d'un cycle précédent sont pris en compte dans le cycle suivant⁵⁰, constituant le ferment de stratégies nouvelles destinées à faire face à de nouveaux problèmes majeurs qui se font jour.

La planification stratégique des mandats opérationnels: établir un lien entre le siège et le terrain

101. Pour les organismes dont le mandat repose en grande partie sur les opérations de terrain, la grande difficulté est de traduire le mandat général assigné par les organes délibérants en activités opérationnelles, en veillant à une bonne organisation de la coordination et du partage des connaissances entre le siège et les bureaux extérieurs, ainsi que des consultations avec les partenaires au niveau local. La tâche est encore plus

⁴⁹ Se reporter à l'annexe II pour un aperçu général des processus de planification stratégique dans le système des Nations Unies.

⁵⁰ Dans certains cas où le système et les plans sont conçus d'une manière suffisamment souple pour qu'il soit possible de les modifier au cours du cycle de mise en œuvre, ces enseignements sont même mis à profit dans le cadre du cycle en cours.

complexe lorsqu'il s'agit d'organiser non seulement la communication et l'information à l'intérieur de l'organisation, mais aussi les activités interorganisations menées sur le terrain.

102. Pour des organisations telles que l'OMS, la dimension régionale tient une place extrêmement importante dans l'exécution des activités. Le processus de planification, complexe, est primordial pour la bonne exécution des activités de l'organisation. De ce fait, il constitue l'un des éléments visés par le processus de réforme engagé par l'OMS en vue de mieux servir les États membres, en particulier au niveau des pays.

103. L'OMM a évoqué la difficulté qu'il y avait à concilier la planification stratégique centrale établie par le siège et les contraintes de la planification à l'échelle locale pour le réseau de partenaires au niveau du pays. Les bureaux locaux sont souvent régis par des cycles locaux qui diffèrent de ceux du siège, si bien que la mise en adéquation des filières de remontée de l'information avec le cycle du siège représente une tâche complexe.

104. Au cours de l'étude, il a été observé que, pour le siège comme pour les bureaux extérieurs, la planification et l'établissement de rapports étaient des opérations particulièrement complexes lorsque les organismes participent, comme c'est de plus en plus souvent le cas, à des programmes d'exécution conjoints – activités menées au titre du PNUAD, dans le cadre des équipes de pays ou pour l'établissement des Bilans communs de pays (BCP), par exemple.

105. En ce qui concerne l'Examen quadriennal complet et la synchronisation des cycles de planification des activités opérationnelles à l'échelle du système, l'Assemblée générale, dans sa résolution 63/232, a instamment invité les fonds et programmes et encouragé les institutions spécialisées à procéder à tous les changements nécessaires pour synchroniser leur cycle de planification avec l'Examen quadriennal complet⁵¹, y compris, le cas échéant, en réalisant des examens à mi-parcours, et à faire rapport au Conseil économique et social, à sa session de fond, sur les aménagements apportés pour tenir compte du nouveau cycle d'examen complet.

106. L'Inspecteur a noté que différentes entités avaient rendu compte des modifications ainsi apportées, mais le Conseil économique et social n'a pas encore reçu de compilation⁵², qu'il conviendrait ensuite d'évaluer en vue d'améliorer le processus de planification à l'échelle du système. Cela faciliterait la planification, l'exécution, le suivi et la communication d'informations sur les résultats pour la programmation et l'exécution conjointes d'activités de développement, dans le cadre de l'initiative «Unité d'action des Nations Unies» et d'autres programmes communs interinstitutions relatifs aux activités opérationnelles.

107. L'Inspecteur a salué les efforts que font actuellement l'UNICEF, le PNUD et le FNUAP pour établir des budgets intégrés, sur la base d'un processus de planification intégré, synchronisé avec l'Examen quadriennal complet et tenant compte des besoins des pays. Cette initiative, lancée en 2009, a été examinée officiellement par les conseils

⁵¹ La résolution 63/232 de l'Assemblée générale officialise le passage de l'ancien cycle d'examen triennal au cycle quadriennal.

⁵² Dans sa résolution 2011/7 (par. 14 h)), le Conseil économique et social prie le Secrétaire général de veiller particulièrement, dans l'établissement du rapport sur l'Examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies de 2012, à examiner les progrès réalisés par le système des Nations Unies pour le développement s'agissant d'améliorer la planification stratégique et la gestion axées sur les résultats afin d'accroître la responsabilisation et la transparence, et définir des mesures propres à améliorer encore l'exécution et les résultats à long terme.

d'administration⁵³. À la suite de cet examen, les conseils d'administration ont prié les fonds et programmes des Nations Unies de soumettre à compter de 2014 des budgets intégrés quadriennaux, ainsi que des examens à mi-parcours les concernant, selon la même périodicité que leurs plans stratégiques. Au cours des entretiens, l'Inspecteur a appris que le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) et ONU-Femmes avaient également entrepris d'adhérer au processus. Ces initiatives ponctuelles sont un exemple à suivre en tant que moyen d'utiliser les ressources de manière plus efficace et plus efficace et de faciliter le travail des États Membres en regroupant la planification et la communication d'informations sur des questions d'intérêt commun à l'échelle du système.

108. Selon des données provenant du DAES, 36 entités des Nations Unies mènent des activités opérationnelles. La résolution 62/208 de l'Assemblée générale a force obligatoire pour 14 fonds et programmes, et plusieurs autres entités ont accepté sur une base volontaire de modifier leurs cycles de planification en vue de les synchroniser avec l'Examen quadriennal complet, selon l'objectif de la résolution précitée, comme le montre le tableau 2 ci-après.

Tableau 2

Synchronisation des cycles de planification des entités des Nations Unies avec l'Examen quadriennal complet

Fonds et programmes (14) Synchronisation obligatoire du Plan stratégique avec le cycle de l'Examen quadriennal complet	PNUD (y compris le FENU et le Programme des Volontaires des Nations Unies), UNICEF, FNUAP, PAM, HCR, ONUDC, CNUCED (y compris l'ITC), UNRWA, ONU-Femmes, PNUE, ONU-Habitat
Institutions spécialisées qui sont en train d'adapter leurs cycles de planification pour les synchroniser avec l'Examen quadriennal complet	FAO, UNESCO, ONUDI, OMS

Source: Bureau de l'appui au Conseil économique et social et de la coordination, DAES (2012).

109. **L'Inspecteur est d'avis qu'en vue d'accroître l'efficacité en élaborant des plans stratégiques qui tiennent compte d'une vision cohérente à l'échelle du système des Nations Unies, le Secrétaire général, en sa qualité de Président du CCS, devrait soumettre à l'approbation de l'Assemblée générale, par l'intermédiaire du Conseil économique et social, une proposition d'harmonisation des modalités de planification des organismes et entités de développement afin de synchroniser leurs cycles de planification avec le nouveau cycle quadriennal de l'examen complet des activités opérationnelles, qui sera mis en œuvre fin 2015. Cette démarche offrirait un exemple de bonne pratique qui pourrait être étendue à tous les aspects de la planification stratégique dans l'ensemble du système.**

⁵³ Voir le rapport commun du PNUD, du FNUAP et de l'UNICEF intitulé «Feuille de route pour l'établissement d'un budget intégré: classification des coûts et budgétisation axée sur les résultats», 19 juillet 2010 (DP-FPA/2010/1-E/ICEF/2010/AB/L.10).

C. Partage des connaissances et réflexion créative: le Réseau de planification stratégique des Nations Unies

110. La plupart des responsables interrogés ont insisté sur le fait que l'utilisation d'une terminologie commune pour la planification stratégique favoriserait et faciliterait le renforcement des méthodes, ainsi que la communication et la comparaison des résultats à l'échelle du système. Divers termes sont actuellement en usage, dont certains inspirés de sources communes, telles que le glossaire des termes relatifs à la gestion axée sur les résultats de l'OCDE/CAD ou le plus récent rapport du GNUD sur la gestion axée sur les résultats.

111. L'ONU est la seule organisation à avoir adopté des textes séparés et complets, réunis dans un instrument unique, sur le règlement et les règles qui régissent le processus de planification stratégique. Cet instrument, la circulaire portant Règlement et règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation, contient un certain nombre de définitions et d'explications de termes, ainsi qu'un glossaire. Bien qu'un grand nombre des règles qui y figurent puissent fournir des orientations utiles à toutes les entités du système en matière de planification, il ne faudrait pas y voir une sorte de carcan qui imposerait une modification de la terminologie et la définition d'une approche commune. Par ailleurs, la terminologie actuelle relative au contrôle de l'exécution des «produits» (quantités d'activités) plutôt que des «résultats» (effets sur le changement ou les objectifs de haut niveau) est orientée vers la budgétisation axée sur les résultats. On ne pourra aller de l'avant dans la mise en place d'une terminologie harmonisée convenue que si l'actuel Cadre stratégique de l'ONU est modifié avec l'aval des organes délibérants, par l'intermédiaire des différents mécanismes/organes intergouvernementaux intéressés, et après des consultations avec les autres organismes du système des Nations Unies.

112. Comme il a déjà été dit plus haut, l'un des importants résultats du travail de recherche a été la découverte de l'existence d'un réseau informel de planification stratégique à l'échelle du système, le Réseau de planification stratégique des Nations Unies, créé en 2008 à Vienne, lors de sa première réunion informelle, pour offrir une plate-forme de partage des connaissances et des pratiques optimales. Le réseau compte aujourd'hui une trentaine de membres appartenant à différents organismes du système des Nations Unies⁵⁴.

113. Le réseau fonctionne comme une plate-forme de dialogue et d'échange de données d'expérience et de connaissances ayant pour objet de faire apparaître les meilleures pratiques et de résoudre les problèmes au travers d'un processus endogène d'examen collégial des questions clés concernant la planification stratégique. Il compte parmi ses membres des cadres dirigeants ou intermédiaires d'unités chargées de la planification et d'autres départements des différents organismes. Son statut informel a été maintenu délibérément pour éviter les goulets d'étranglement et les obstacles associés à tout dispositif formel devant être approuvé officiellement au plus haut niveau. Le réseau est autonome et il aide ses membres à améliorer leurs méthodes de travail dans l'intérêt des organismes ou départements auxquels ils appartiennent.

114. Un problème classique rencontré par quiconque s'intéresse aux questions de planification stratégique est l'absence d'une terminologie communément admise et établie concernant les différents aspects de la planification. Au cours de l'étude, l'Inspecteur a relevé que les différents organismes utilisaient toute une série de termes pour désigner les

⁵⁴ Le réseau est actuellement composé de membres du personnel des entités suivantes: ONU, ONU-Habitat, PNUE, HCR, HCDH, BCAAH, PNUD, GNUD, ONU-Femmes, FNUAP, UNICEF, OIT, OMS, OPS, OMM, OMI, FAO, PAM, ONUDI, AIEA, OTICE, ONUDC, ONUV, UNOPS, UNESCO, UNRWA, UNOOSA, ONUSIDA, FIDA, Fonds mondial.

documents et outils relatifs à la planification, dont les suivants: plans stratégiques, cadres stratégiques⁵⁵, plans de gestion stratégique, énoncés de vision, stratégies, modèles économiques, cadres de politique stratégique, livres blancs, programmes de travail, plans d'action, plans opérationnels, auxquels s'ajoutent une multitude de documents programmatiques propres à chaque organisme. Tous ces documents ont été élaborés pour fournir des directives sur les moyens d'atteindre les résultats correspondant à une mission, un mandat et/ou une vision, à différents niveaux de la stratégie et de la mise en œuvre. Le réseau aborde de front toutes ces questions.

115. S'il n'existe pas de définitions officielles agréées des termes relatifs à la planification stratégique, il ressort de notre examen des pratiques passées et actuelles qu'il pourrait être utile d'établir une distinction entre le cadre stratégique, document d'orientation stratégique générale définissant des orientations à moyen et à long terme applicables dans l'ensemble du système sur des thématiques générales et sectorielles; et le plan stratégique, qui se situe plutôt à l'échelle de l'institution et définit la stratégie de l'organisation ou de l'entité considérée. L'absence d'une terminologie et de définitions communes a été soulignée dans les rapports du Réseau de planification stratégique des Nations Unies. **L'Inspecteur prône la poursuite des travaux entrepris en vue d'établir un glossaire relatif à la planification stratégique qui fournirait une base commune pour progresser davantage dans ce domaine.**

116. La mise en œuvre de la recommandation ci-après devrait permettre de gagner en efficacité.

Recommandation 3

Il conviendrait que les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies, agissant par l'intermédiaire du mécanisme de coordination interinstitutions du CCS, y compris le Comité de haut niveau sur la gestion, le Comité de haut niveau sur les programmes et le GNUM, définissent et adoptent une terminologie concertée relative à la planification stratégique et fassent rapport à ce sujet à leurs organes délibérants respectifs ainsi qu'au Conseil économique et social, afin d'établir une base de comparaison et de faciliter l'agrégation des données dans le cadre de la planification, du suivi, de l'évaluation et de l'établissement de rapports sur la mise en œuvre des plans stratégiques de leurs organismes respectifs.

117. Si le Réseau de planification stratégique des Nations Unies a tenu des réunions physiques chaque année de 2008 à 2010 (à Vienne, Nairobi et New York, respectivement), il organise désormais des réunions mensuelles par vidéoconférence ou des séminaires en ligne (webinaires). Étant donné son caractère informel, le Réseau ne dispose pas de ressources affectées. Cela étant, dans le contexte de restrictions budgétaires accrues, les réunions virtuelles constituent pour toutes les parties intéressées le cadre d'échange le plus commode et le plus efficace, en même temps qu'un moyen de pérenniser et de développer cet espace de dialogue.

118. À l'occasion de ces rencontres virtuelles, les membres du Réseau tirent profit de leurs expériences respectives étant donné qu'ils sont souvent confrontés aux mêmes préoccupations ou aux mêmes responsabilités (devoir apporter des modifications aux cycles de planification en application de la résolution 63/232 de l'Assemblée générale, par exemple). La plate-forme constitue un espace privilégié pour la création de synergies et

⁵⁵ Le réseau a notamment engagé un débat sur la question de la différence entre un plan stratégique et un cadre stratégique.

l'échange de réflexions en vue d'améliorer les méthodes et de définir une terminologie commune, notamment.

119. Un élément important pour les organisations, en particulier pour celles d'entre elles qui mènent des activités opérationnelles sur le terrain, est la nécessité de mettre en relation les points de vue (et les cycles d'établissement de rapports) du siège et ceux des programmes de pays et programmes régionaux, qui sont souvent influencés par les contraintes locales liées aux cycles nationaux.

120. Le renforcement de la planification stratégique, quelles que soient la définition du concept et la dénomination des outils, devrait faciliter la coordination intra et interinstitutionnelle s'agissant d'assurer la liaison entre le siège et les bureaux extérieurs, de même qu'entre les organismes participant à l'exécution conjointe d'activités dans le contexte de l'initiative «Unis dans l'action», du PNUAD, des BCP et du Cadre intégré renforcé, notamment.

121. Comme il a été indiqué plus haut, le CCS n'a pas de plan pour reprendre les travaux du CAC visant à harmoniser les définitions et les méthodes utilisées dans le cadre de la planification stratégique (voir par. 36), et il n'a pas non plus de relations de travail officielles avec le Réseau de planification stratégique des Nations Unies. L'Inspecteur a noté avec intérêt que, de son côté, le réseau ne souhaitait pas particulièrement gagner en visibilité et craignait qu'une officialisation de son statut restreigne quelque peu sa liberté d'action et sa réflexion créative. Certains membres redoutent qu'une éventuelle officialisation entraîne un risque de paralysie du réseau, qui limiterait la latitude dont il jouit actuellement de «penser autrement». Nombreuses sont les entités membres du CCS à avoir appris l'existence du réseau par la présente étude du CCI, et certaines ont exprimé le souhait d'en faire partie pour profiter de ce partage de données d'expérience.

122. L'Inspecteur reconnaît certes que l'actuelle configuration informelle et souple du réseau participe de son efficacité, mais il estime que les résultats de ses travaux devraient être mis à profit au plus haut niveau et que les chefs de secrétariat des organismes du système se doivent de faire le meilleur usage possible de cet effort collectif.

123. L'Inspecteur estime que les chefs de secrétariat des organismes devraient, au travers de leur participation au CCS, s'appuyer sur les travaux du Réseau de planification stratégique des Nations Unies pour mettre en place un mécanisme périodique de partage de l'information et d'examen collégial.

124. L'Inspecteur souligne que la mise en œuvre de la recommandation 1 formulée plus haut (voir par. 49) contribuerait à renforcer la coopération et la coordination et favoriserait la diffusion des bonnes pratiques en matière de planification stratégique dans les organismes du système des Nations Unies.

D. Pratiques existantes: éléments communs de la planification stratégique

125. L'analyse des informations recueillies lors des entretiens et dans les réponses au questionnaire a permis à l'Inspecteur de relever certaines caractéristiques communes aux différents types de plans stratégiques. En voici quelques-unes:

a) Les plans stratégiques sont des outils qui servent à traduire les mandats en stratégies et en mesures destinées à les mettre en œuvre;

b) Les plans stratégiques sont utilisés soit *stricto sensu* comme des instruments servant à déterminer les allocations de ressources au titre du budget ordinaire – c'est le cas du cadre stratégique de l'ONU –, soit comme des documents de collecte de fonds favorisant l'obtention de promesses de soutien financier de la part de donateurs de façon à mobiliser les ressources nécessaires à l'exécution de leurs mandats, avec un réel effet;

- c) Les plans stratégiques, exception faite du Cadre stratégique de l'ONU, sont davantage que de simples documents servant à définir un budget;
- d) Les plans stratégiques font partie d'une architecture globale de planification et d'établissement de rapports dans un laps de temps donné, avec des cycles de planification particuliers qui sont fonction des spécificités de chaque organisme;
- e) Les plans stratégiques constituent l'outil de référence permettant aux administrateurs de mesurer les résultats obtenus au regard des réalisations escomptées, et d'en rendre compte aux organes directeurs;
- f) Les plans stratégiques jouent un rôle crucial dans l'articulation entre les organes de gouvernance d'un organisme et sa direction, en tant qu'outil servant à informer le personnel des objectifs et les États Membres des résultats, par l'intermédiaire d'outils de suivi et d'information dont ils s'accompagnent;
- g) Dans les organismes où le plan stratégique n'est pas un document statique, sa mise à jour périodique permet à l'organisme de repérer les évolutions et les secteurs de développement possible, ainsi que les éléments qui n'ont plus lieu d'être (obsolètes);
- h) L'élaboration des plans stratégiques mobilise des ressources considérables en termes de personnel et de consultations;
- i) Les plans stratégiques se révèlent utiles aux organismes pour faire le point régulièrement et tenir compte des nouveaux mandats qui leur sont assignés;
- j) Les plans stratégiques aident à repérer les chevauchements et les synergies dans la production de résultats, permettant ainsi de redéployer les ressources et/ou de les affecter là où elles seront utilisées avec le plus d'efficacité et d'efficience dans l'optique des résultats de l'organisation;
- k) Dans les organismes où le plan stratégique est conçu comme un document évolutif et un outil de gestion, l'accent est mis sur la responsabilisation des membres du personnel et des gestionnaires afin qu'ils intègrent le plan dans leur travail quotidien, ce qui permet de gagner en cohérence et en efficacité dans l'exécution;
- l) Les plans stratégiques relatifs aux activités opérationnelles sont étroitement liés aux mandats généraux fondamentaux du système des Nations Unies dans son ensemble, qui déterminent les objectifs à long terme au niveau global, constituant une base de référence qui permet de rattacher les plans stratégiques concrets des organismes à ces mandats globaux lorsqu'il s'agit de mesurer les résultats et les performances;
- m) Les plans stratégiques devraient comporter un important volet plaidoyer et information, destiné à renforcer la capacité de communication institutionnelle de l'organisme. L'Inspecteur a observé un besoin croissant en la matière à l'ONU-Habitat et au PNUE;
- n) Enfin et surtout, les plans stratégiques ne sont pas seulement des outils pour l'organisation et la planification de la gestion. Ce sont aussi des instruments dynamiques permettant de renforcer la capacité interne et l'infrastructure permanente d'un secrétariat de façon à traduire les objectifs des organismes en activités concrètes et à mettre en œuvre efficacement les programmes prescrits.

126. À propos de ce dernier point, le Cadre stratégique de l'ONU n'est ni un instrument de planification ni un outil de renforcement des capacités internes d'un organisme. Ainsi, l'Office des Nations Unies à Nairobi (ONUN) n'a jamais pu persuader le Siège de l'ONU de l'utiliser comme feuille de route pour renforcer progressivement ses moyens administratifs ou son infrastructure. Les plans-cadres d'équipement de l'ONU sont des documents distincts, élaborés sans tenir compte des besoins d'infrastructure techniques des

départements chargés du programme. **De l'avis de l'Inspecteur, il est impératif de déterminer si le système des Nations Unies peut intégrer le renforcement des capacités internes dans la planification stratégique et, dans l'affirmative, de quelle manière.**

127. L'annexe II donne un aperçu des principales caractéristiques des cycles et des outils de planification stratégique dans le système des Nations Unies. Les enseignements tirés de l'analyse des pratiques existantes seront présentés sous forme de principes directeurs au chapitre IV ci-après.

E. Coûts de transaction de l'élaboration des plans stratégiques

128. Il n'a pas été possible de déterminer le coût total de l'établissement des plans stratégiques dans les différents organismes, mais il ressort des informations fournies que les coûts de transaction⁵⁶ de la définition d'un plan stratégique, avec tous les éléments nécessaires (consultation, regroupement, interactivité, prise en compte des besoins du siège et des bureaux extérieurs, et système approprié d'établissement de rapports à l'intention des parties prenantes, notamment) sont loin d'être négligeables.

Les coûts de transaction comportent les éléments suivants:

- Coûts de personnel directs et indirects: Lorsque l'on établit le coût des besoins en personnel, il faut tenir compte non seulement des coûts directs du personnel concerné des unités de planification des organismes, mais aussi des coûts de toutes les autres catégories de personnel (souvent des administrateurs de haut rang chargés de définir les objectifs de politique générale) qui fournissent des apports aux départements/unités qui s'occupent du regroupement des plans (à l'UNESCO, par exemple, 14 fonctionnaires de l'unité chargée de la planification se consacrent à cette tâche);
- Outils du PGI: Dans le cas des organismes qui utilisent des applications du PGI pour gérer le processus de planification, il faut tenir compte du coût de l'élaboration et de la maintenance de ces outils, ainsi que des dépenses afférentes au personnel qui les utilise;
- Publication et traduction: Bien que l'on tende de plus en plus à organiser des réunions «économiques en papier» et à publier les documents sous forme numérique en vue de réduire le volume de pages imprimées, il subsiste des coûts de base liés à la documentation et à la traduction des documents de planification officiels qui doivent être soumis aux organes directeurs (et aux partenaires);
- Pour les membres du Réseau de planification stratégique des Nations Unies, ce dernier offre assurément un avantage en termes de partage des connaissances et d'avancées réalisées dans le domaine de la planification stratégique, mais il a néanmoins des coûts cachés en termes de temps, de personnel et d'infrastructure (réunions ou vidéoconférences).

129. **L'Inspecteur est d'avis qu'une démarche harmonisée et concertée en vue de la définition de méthodes et d'une terminologie communes pour la planification stratégique faciliterait la détermination des coûts et ouvrirait la voie à la recherche de stratégies de réduction des coûts.** Le partage des applications du PGI avec des interfaces similaires ou compatibles constituerait la base d'un dispositif d'information des États Membres plus clair et plus transparent, tout en réduisant les coûts de l'élaboration et de la maintenance de ces outils.

⁵⁶ On trouvera à l'annexe II des informations sur les coûts de transaction de l'élaboration des plans stratégiques, provenant des réponses au questionnaire du CCI ou recueillies lors des entretiens.

130. L'Inspecteur relève avec préoccupation que très peu d'organismes sont en mesure de fournir des données fiables et précises concernant les coûts de transaction, ce qui traduit une approche non systématique du processus de planification dans l'ensemble du système. **L'Inspecteur est d'avis qu'il est nécessaire de déterminer les coûts cachés des processus de planification stratégique et d'en tenir compte expressément dans le cadre des fonctions d'appui que chaque organisme doit assurer et prendre en charge⁵⁷.**

⁵⁷ Voir le document JIU/REP/2003/2, qui met en évidence les coûts importants liés à l'établissement des budgets. Près de dix ans après la publication de ce document, il reste manifestement difficile d'obtenir des chiffres précis concernant les dépenses afférentes à l'élaboration des plans stratégiques.

IV. Principes directeurs et bonnes pratiques

A. Élaboration de cadres stratégiques sectoriels pour l'exécution des mandats systémiques

131. Il importe de clarifier dans l'ensemble du système la marche à suivre pour élaborer des plans stratégiques, accompagnés des outils indispensables au suivi, à l'évaluation et à l'établissement de rapports sur l'exécution. Ce sont en effet les plans stratégiques qui guident les travaux des organismes ainsi que l'allocation des ressources nécessaires à leur mise en œuvre.

132. Les plans stratégiques des organismes devraient découler de leurs missions globales, qui sont du ressort des États Membres et définies par les organes directeurs. La formulation de mandats cohérents pour les différentes entités du système des Nations Unies est donc une responsabilité fondamentale des États Membres, qui doivent aussi assurer la coordination voulue, à leur niveau, afin d'éviter des contradictions et des chevauchements entre ces divers mandats.

133. La cohérence à l'échelle du système est un objectif essentiel énoncé dans le Document final du Sommet mondial de 2005 (résolution 60/1 de l'Assemblée générale):

- Il faut renforcer les relations entre l'Assemblée générale et les autres organes principaux, compte tenu de leurs mandats respectifs, afin que soit assurée une meilleure coordination sur les questions d'actualité qui appellent une action concertée de la part de l'Organisation (par. 151);
- Pour assurer la coordination dans l'exécution conjointe des mandats transversaux, il convient de définir des stratégies sectorielles à l'échelle du système en parallèle avec les stratégies globales de haut niveau formulées sous l'autorité du Conseil économique et social.

Quelques exemples illustrant les cadres stratégiques sectoriels et/ou thématiques mis en place au sein du système des Nations Unies

134. Certaines procédures en vigueur permettent d'élaborer des cadres stratégiques thématiques et sectoriels au sein du système des Nations Unies. Selon la nature des questions, un ou plusieurs organismes et organes intergouvernementaux constitueront un forum pour formuler un programme d'action mondial ou régional qui devra être approuvé par ce forum.

135. On trouvera ci-après quelques exemples de cadres stratégiques sectoriels ou thématiques élaborés au sein du système des Nations Unies.

Environnement

136. Jusque dans les années 1990, il existait, sous la direction du PNUE, un mécanisme sectoriel de planification coordonnée à l'échelle du système pour les questions relatives à l'environnement. Le Programme à moyen terme à l'échelle du système en matière d'environnement, piloté par le PNUE, était une stratégie thématique appliquée à l'échelle du système de 1990 à 1995, qui faisait partie intégrante du Plan à moyen terme de l'ONU. Malheureusement, le Programme, tout comme le Plan à moyen terme, a perdu sa portée systémique, ce qui n'est pas conforme au mandat confié au PNUE par l'Assemblée générale dans sa résolution 2297 (XXVII) portant création de cet organisme. La Stratégie à moyen terme pour 2010-2013 actuellement en vigueur au PNUE est l'outil d'évaluation spécifique de son secrétariat, mais elle ne constitue pas un instrument à l'échelle du

système. Dans son rapport JIU/REP/2008/3, le CCI a recommandé que le PNUE réactive le Programme à moyen terme en matière d'environnement pour en faire un instrument administratif fondamental applicable à l'ensemble du système. Le PNUE a souscrit à cette recommandation et a incontestablement pris des dispositions dans ce sens.

137. Dans le contexte de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable tenue à Rio de Janeiro du 20 au 22 juin 2012, et dans le cadre des débats en cours sur les objectifs de développement durable pour l'après-2015, des progrès concrets ont été réalisés en vue de donner effet à la recommandation adressée par le CCI au PNUE. Les États Membres sont convenus d'habiliter le PNUE à formuler des stratégies à l'échelle du système en matière d'environnement et de renforcer son poids en instituant le principe de l'adhésion universelle à son Conseil d'administration.

138. Il vaut la peine de noter que le secteur de l'environnement a contribué très activement à la définition de plans stratégiques thématiques visant à garantir la cohérence dans l'ensemble du système pour atteindre les objectifs environnementaux (voir par exemple le Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020).

Égalité des sexes

139. La promotion de la condition de la femme est depuis des décennies l'un des domaines d'intervention du système des Nations Unies. Le premier Plan à moyen terme à l'échelle du système pour les femmes et le développement (devenu par la suite le Plan à moyen terme à l'échelle du système en ce qui concerne la promotion de la femme) a été élaboré en application de la résolution 1985/46 du Conseil économique et social. Dans les Stratégies prospectives de Nairobi pour la promotion de la femme, la Conférence mondiale chargée d'examiner et d'évaluer les résultats de la Décennie des Nations Unies pour la femme a demandé que ce plan à moyen terme assure une cohérence et une efficacité plus grandes des politiques et programmes des organismes du système des Nations Unies.

140. Depuis 1990, le Plan, qui couvre généralement une période quadriennale, est élaboré au niveau interinstitutions et intègre les informations pertinentes fournies par toutes les entités du système. Ces dernières actualisent et incorporent systématiquement dans leurs travaux les conclusions de la Commission de la promotion de la femme, dans le cadre de leurs mandats respectifs, afin notamment d'appuyer les efforts des États Membres visant à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes. Les travaux les plus récents du CCS sur ces deux aspects, y compris l'intégration de cette problématique et la représentation égale des femmes, ont abouti au Plan d'action quinquennal à l'échelle du système des Nations Unies sur l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, adopté en avril 2012 et dans lequel tous les membres du CCS s'engagent à respecter des critères minimaux répondant à ce double objectif. Le Plan est fondé sur les mandats définis au niveau intergouvernemental, qui forment ainsi le socle à partir duquel des directives concrètes sont données aux organismes du système pour promouvoir ces deux objectifs.

141. À sa session de fond de 2012, le Conseil économique et social a accueilli avec satisfaction ce plan, élaboré par ONU-Femmes et le CCS, qui offre un dispositif de responsabilisation à l'échelle du système pour intégrer une démarche soucieuse de l'égalité entre les sexes dans l'ensemble des politiques et programmes des organismes.

142. Fruit d'un processus intensif de consultations qui a duré quelque neuf mois et auquel ont été associés plus d'une cinquantaine d'entités, de départements et de bureaux, le Plan d'action à l'échelle du système des Nations Unies sur l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes définit une série de 15 indicateurs de résultats, que les hauts responsables s'engagent à atteindre sur une période quinquennale. Outil de planification stratégique mais aussi cadre de responsabilisation, il offre véritablement un dispositif à l'échelle du système puisque toutes les entités ont participé à son élaboration et seront

associées à sa mise en œuvre. Le processus qui a guidé sa formulation a été systématiquement salué et mis en exergue par différents organes intergouvernementaux, dont le Conseil économique et social. Les indicateurs de résultats définis pour les politiques en matière d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes garantiront la cohérence, les synergies et l'harmonisation dans l'ensemble du système ainsi qu'au niveau des plans stratégiques élaborés par chacune de ses composantes. Comme l'a reconnu le Comité de haut niveau sur les programmes en mars 2012, le Plan constitue un modèle dont d'autres processus de planification stratégique à l'échelle du système pourraient s'inspirer⁵⁸.

Science et technologie

143. Dans le domaine de la science et la technologie, la planification à moyen terme à l'échelle du système a pris la forme d'un outil analytique élaboré en 1978 pour assurer la coordination interinstitutions des programmes sur différentes questions transversales. Ce plan à moyen terme a été abandonné progressivement par le Conseil économique et social après 1991.

144. L'Inspecteur estime que la planification à moyen ou à long terme à l'échelle du système sur des questions sectorielles transversales telles que l'environnement, les droits de l'homme, l'égalité des sexes, le développement, la science et la technologie est une démarche réaliste et indispensable pour intégrer les interventions dans ces domaines et garantir l'utilisation cohérente et efficiente des ressources dans l'ensemble du système.

145. Une autre option possible consiste, pour une institution spécialisée ou un organe intergouvernemental de l'un des fonds ou programmes des Nations Unies, à élaborer une stratégie ou un programme applicable à l'ensemble des régions et, au niveau national, à tous les États Membres. Un bon exemple est celui des programmes par pays de promotion du travail décent de l'OIT, qui font partie intégrante de la planification stratégique de cet organisme et donnent effet au niveau des pays au Programme pour un travail décent. À sa session de fond de 2007, le Conseil économique et social a prié les organismes des Nations Unies de poursuivre leurs efforts visant à intégrer les objectifs de plein-emploi productif et de travail décent pour tous dans leurs politiques, programmes et activités, afin que la Déclaration ministérielle du débat de haut niveau de sa session de fond de 2006 bénéficie d'un suivi systématique et bien coordonné. Cela signifiait que le Programme pour un travail décent de l'OIT était adopté en tant que stratégie applicable à l'ensemble des organismes, qui devraient l'intégrer dans leurs politiques et leurs activités, sous la conduite de l'OIT aux niveaux mondial, régional et des pays, de façon à mobiliser le soutien et la contribution de chaque entité, notamment dans le cadre du PNUAD⁵⁹.

146. Initialement élaborés par tel ou tel organisme, ces cadres stratégiques⁶⁰ sectoriels ou thématiques ont été transformés en instruments de portée systémique avec le concours et le soutien du Conseil économique et social. Ils guident les politiques des organismes du système et servent de base pour informer ces derniers des différents plans stratégiques

⁵⁸ Le Plan a engendré la création d'un réseau de points focaux, qui se réunissent deux fois par an, à Genève et à New York. Le réseau est coordonné par ONU-Femmes mais il a favorisé des partenariats pour des collaborations spécifiques (entre l'OMS et l'ITC, et le HCDH et l'UIT, par exemple). Dans certains lieux d'affectation, des événements publics centrés sur le Plan sont organisés conjointement par plusieurs entités (OIT, HCDH, etc.). Le Plan a également été salué par les donateurs, qui ont organisé des réunions d'information consacrées uniquement à ce thème.

⁵⁹ Résolution 2007/2 du Conseil économique et social.

⁶⁰ L'expression «cadre stratégique» ne renvoie pas ici au Cadre stratégique de l'ONU mais à un document de politique générale définissant les buts globaux à l'échelle du système, que les différents organismes déclinent ensuite dans des plans stratégiques concrets répondant aux caractéristiques spécifiques de chacun d'entre eux.

institutionnels qui concourent globalement à la réalisation des objectifs à long terme ainsi définis pour l'ensemble du système.

147. Une planification cohérente à l'échelle du système pour améliorer l'exécution répond plus que jamais à une nécessité alors que, parmi les États Membres contributeurs, nombreux sont ceux qui se heurtent à des difficultés financières dont l'impact se fait sentir sur les ressources des organismes, qu'il s'agisse des quotes-parts des États Membres ou des contributions extrabudgétaires.

148. Pour les différents fonds et programmes, le principal enjeu est d'obtenir l'aval des organes centraux de planification et de direction. Le processus biennal d'élaboration du Cadre stratégique de l'ONU n'est que la récapitulation des décisions les plus récentes prises par les organes délibérants pour actualiser les éléments de programme et les objectifs visés. Le PNUE, ONU-Habitat et l'ONUN ont chacun leur plan à long terme ou leurs objectifs stratégiques distincts, à un horizon de six ans. Ces instruments sont approuvés par les organes directeurs de chaque organisme puis généralement soumis au Conseil économique et social, qui les entérine. Toutefois le Siège de l'ONU et le CPC rechignent à faire de ces décisions le fondement du Cadre stratégique de l'ONU, comme le prescrit pourtant l'article 4.8 du Règlement et des règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation⁶¹.

149. Si l'on veut utiliser au mieux les ressources disponibles tout en garantissant la cohérence dans l'accomplissement des missions globales du système des Nations Unies, la mise en œuvre de la recommandation suivante serait de nature à renforcer la coordination et la coopération.

Recommandation 4

Les organes délibérants des entités du système des Nations Unies devraient, par le truchement du Conseil économique et social, concevoir et élaborer des cadres stratégiques sectoriels pertinents à l'échelle du système, pour répondre aux objectifs à long terme énoncés dans le Document final du Sommet mondial de 2005 adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 60/1, ainsi qu'aux objectifs définis dans les missions et mandats confiés à ces entités à l'issue des conférences mondiales.

B. Marche à suivre par les organismes pour définir leurs plans stratégiques

150. Sur la base des cadres stratégiques sectoriels, les secrétariats des organismes devraient, sous la conduite générale de leurs organes directeurs ainsi que des organes de coordination spécifiques du système (le Conseil économique et social, par exemple), définir des plans stratégiques visant à traduire les directives de politique générale dans leurs plans de travail concrets, selon des échéances précises.

151. Dans le domaine des activités de développement, l'Assemblée générale, par sa résolution 63/232, a d'ores et déjà appelé à synchroniser les cycles de planification. Bien que cette résolution n'ait pas de caractère contraignant pour les institutions spécialisées (qui sont seulement encouragées à procéder ainsi), l'Inspecteur considère que la volonté de synchroniser les cycles de planification pour les activités opérationnelles, comme l'ont déjà fait un certain nombre d'institutions, est une bonne pratique (voir tableau 2 ci-dessus).

⁶¹ Voir ST/SGB/2000/8.

Cet exemple devrait être également suivi pour les autres secteurs d'activité qui s'y prêtent au sein du système. À long terme, la synchronisation complète des cycles de planification et l'utilisation d'une terminologie commune contribueraient à renforcer l'application de la gestion axée sur les résultats et faciliteraient l'analyse comparative pour rendre compte aux États Membres.

152. En ce qui concerne les cycles de planification, l'Inspecteur est conscient que les organismes de financement – PAM, PNUD, UNICEF et FNUAP, par exemple – sont convenus de s'aligner sur une période «obligatoire» pour les quatre prochaines années (2014-2017). Il constate avec satisfaction que de nombreux organismes ont déjà pris les dispositions nécessaires pour synchroniser leur cycle de planification avec l'Examen quadriennal complet. Compte tenu de ce progrès, il estime que le plus grand nombre possible d'entités, qu'elles aient des fonctions normatives ou qu'elles interviennent dans le domaine opérationnel, devraient opter pour l'alignement de leurs cycles de planification, de façon à faciliter la tâche des États Membres lorsqu'ils formulent des orientations stratégiques pour guider leurs activités et la gestion des ressources mises à leur disposition sur une période convenue. Étant donné que le prochain Examen quadriennal complet est prévu pour 2016, et compte dûment tenu du cycle de planification adopté pour 2014-2017 par les organismes de financement, toutes les entités devraient être encouragées à s'aligner sur cette périodicité, bien qu'une telle mesure ne revête pas de caractère obligatoire.

153. Un aspect plus important pour la planification stratégique à l'échelle du système est l'adoption par les entités d'un cycle harmonisé de présentation de rapports aux États Membres, compatible avec le cycle de planification convenu ou synchronisé. Afin d'aider les États Membres à formuler des orientations stratégiques pour les secrétariats dans le cadre de l'Examen quadriennal complet et de tout autre processus de planification stratégique à l'échelle du système, toutes les entités concernées devront convenir de faire le nécessaire pour synchroniser les cycles de rapports au Conseil économique et social et à l'Assemblée générale, de façon que tous les rapports qu'elles publient permettent d'évaluer sur des bases comparables les activités réalisées.

154. En résumé, l'Inspecteur plaide pour que toutes les entités du système des Nations Unies menant des activités normatives ou opérationnelles soient prêtes, d'ici à 2015, à entamer un nouveau cycle harmonisé de rapports aux États Membres qui concorde avec le cycle de planification convenu ou synchronisé. À cette échéance, toutes les entités concernées devraient avoir fait le nécessaire pour démarrer un nouveau cycle de planification synchronisé et lancer un cycle harmonisé de rapports au Conseil économique et social et à l'Assemblée générale.

155. Si l'on veut renforcer l'application de la gestion axée sur les résultats dans l'ensemble du système afin que l'action des organismes soit plus efficiente et plus efficace, la mise en œuvre de la recommandation ci-après serait de nature à renforcer la coordination et la coopération.

Recommandation 5

Les organes délibérants des entités du système des Nations Unies devraient enjoindre aux secrétariats de ces entités d'adopter d'ici à la fin de 2015 les mesures nécessaires pour synchroniser ou aligner leurs cycles de planification stratégique afin que tous les organismes soient prêts à démarrer en 2016 un nouveau cycle harmonisé de présentation de rapports aux États Membres.

Ce que devrait être un plan stratégique digne de ce nom

156. Sur la base des informations recueillies durant les entretiens et des réponses au questionnaire, il semble qu'un consensus se dégage dans l'ensemble du système quant à la nécessité de plans stratégiques. Toutefois, divers plans ont été élaborés de façon ponctuelle en réponse à des demandes formulées par les organes directeurs ou en interne, avec des finalités variables et sans que des directives harmonisées aient été émises à l'échelle du système.

157. Les organismes définissent des plans de travail en interne pour guider au jour le jour l'action de leurs secrétariats mais le lien avec le plan stratégique institutionnel ne ressort pas toujours clairement. Les mécanismes régissant l'affectation des ressources en fonction des objectifs du plan stratégique ne sont pas harmonisés et varient d'un organisme à un autre. La gestion des ressources n'est pas obligatoirement reliée à leur planification, ce qui risque d'avoir une incidence négative sur la gestion des moyens financiers et humains. Un plan stratégique institutionnel devrait être l'instrument qui permet à l'organisme d'identifier et de mobiliser toutes les ressources à sa disposition et de définir les priorités pour une allocation et une utilisation optimales de ces ressources conformément aux buts et objectifs convenus; un tel instrument devrait être entériné par les organes directeurs.

Engagement de l'organe directeur

158. Un plan stratégique institutionnel devrait répondre à la volonté des organes directeurs de recevoir périodiquement des informations transparentes sur la nature des travaux à accomplir et leurs modalités d'exécution; il devrait en particulier offrir un outil pour la planification, le suivi et l'établissement de rapports sur l'impact des travaux au regard des textes qui en portent autorisation. À cet effet, le plan stratégique devrait être un document institutionnel entériné par les organes directeurs et sur lequel se fonde le secrétariat pour établir les plans de travail internes.

159. Le plan stratégique d'un organisme devrait également répondre aux impératifs en matière de gestion en offrant une feuille de route qui permette à chacune de ses divisions ou unités de se situer dans le tableau d'ensemble et de voir comment ses objectifs au jour le jour concourent à la réalisation des buts globaux définis dans le plan.

Exemples de bonnes pratiques

160. La FAO offre un exemple récent de directives pour réformer le cadre stratégique⁶², qui intègrent les enseignements tirés de la mise en œuvre des plans stratégiques antérieurs et visent à satisfaire les attentes des États Membres. La révision proposée est fondée sur cinq principes directeurs:

- i. *Identifier les objectifs prioritaires et les principaux défis à relever;*
- ii. *Adopter une approche pluridisciplinaire centrée sur les pays;*
- iii. *Tirer parti des avantages comparatifs et des fonctions essentielles;*
- iv. *Préciser, définir et rationaliser les résultats;*
- v. *Mobiliser le personnel.*

161. Ces principes directeurs, que la FAO a suivis pour réviser son propre cadre stratégique, pourraient présenter un intérêt pour d'autres organisations ou entités, encore que celles qui n'interviennent pas sur le terrain jugeront peut-être que l'approche centrée sur les pays n'est pas pertinente dans leur cas. Il est donc nécessaire pour chaque organisme

⁶² <http://www.fao.org/docrep/meeting/024/mc.365f.pdf>.

de définir clairement ce qui lui est utile en fonction du mandat précis qui lui a été assigné, qu'il s'agisse d'un mandat normatif au niveau des politiques générales, sans dimension spécifique à l'échelon des pays ou de la région, ou bien d'un mandat opérationnel dans lequel cette dimension entre davantage en ligne de compte dans la définition de la stratégie de l'organisme.

162. Bien qu'ils ne soient pas applicables dans tous les cas de figure, ces principes directeurs abordent plusieurs aspects qui devraient probablement être pris en considération lors de l'élaboration de plans stratégiques. Du point de vue de la gestion, la mobilisation du personnel est un élément clef si l'on veut garantir l'efficacité de l'exécution et obtenir les résultats escomptés.

163. À cet égard, des bonnes pratiques ont été introduites au PAM, qui privilégie une approche de la planification stratégique fondée sur deux instruments: i) un document concis et bien structuré de moins de 40 pages⁶³; et ii) une série d'outils de gestion pour décliner les objectifs en interne.

164. Le plan stratégique du PAM couvre une longue période du fait qu'il a été prorogé jusqu'en 2013 pour synchroniser la planification avec l'Examen quadriennal complet. Il est complété par des programmes de travail biennaux qui fournissent une feuille de route plus détaillée pour chaque exercice biennal, en étroite articulation avec le cycle budgétaire.

165. L'OMM offre un exemple de bonne pratique avec son plan stratégique bref et concis, qui définit ses orientations stratégiques pour la période 2012-2015. Celles-ci s'articulent autour de cinq axes répondant à trois impératifs sociétaux à l'échelle planétaire: i) amélioration de la protection des personnes et des biens; ii) réduction de la pauvreté, préservation des moyens de subsistance et soutien de la croissance économique; et iii) exploitation durable des ressources naturelles et amélioration de la qualité de l'environnement. Sur la base de ces objectifs globaux, l'OMM a élaboré un document succinct (moins de 30 pages), à long terme (dix ans ou plus) et véritablement stratégique. Il est complété par un plan opérationnel, un plan d'exécution du secrétariat et le budget correspondant, ainsi que des données de référence et des indicateurs de performance pour mesurer les résultats dans le cadre du suivi et de l'évaluation.

166. Parmi les organismes et entités qui ont un double rattachement du fait de leur nature «hybride» (catégorie T2 dans le tableau ci-dessus), le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) offre un exemple de bonne pratique. Au cours des dernières années, le Bureau a renforcé ses méthodes et processus de planification stratégique. En tant que composante de l'ONU, il contribue également au laborieux processus d'élaboration du cadre stratégique de l'Organisation en ce qui concerne les activités du Bureau financées au titre du budget ordinaire (programme 22). En outre, en s'appuyant sur un processus de collecte d'idées et de remontée de l'information en interne et en tirant les enseignements du plan pour la période 2007-2009, le BCAH s'est doté de son propre cadre stratégique pour 2010-2013, en vue de définir les orientations qui guideraient sa planification pour une période quadriennale. Énonçant les stratégies institutionnelles, le cadre peut faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation approfondis sur une base annuelle. Grâce à ces outils de gestion, le BCAH est mieux à même de s'acquitter avec efficacité de son mandat⁶⁴.

167. Un autre exemple de pratique concluante émanant d'un organisme hybride est celui du Centre du commerce international (ITC), qui relève en partie du Cadre stratégique de l'ONU au titre du programme 10 et auquel incombe l'entière responsabilité de la mise en

⁶³ Plan stratégique du PAM pour la période 2008-2013, disponible sur www.wfp.org/content/wfp-strategic-plan-2008-2013.

⁶⁴ Cadre stratégique du BCAH pour la période 2010-2013, disponible sur <http://ochaonline.un.org/ocha2010/framework.html>.

œuvre du sous-programme 6 (Aspects opérationnels de la promotion du commerce et du développement des exportations). Organisme fortement orienté client, l'ITC a revu son plan stratégique: la première version, qui portait sur la période 2010-2013, a été remaniée pour couvrir la période 2012-2015. La stratégie initiale relativement floue, fondée sur 17 domaines d'action disparates, a été recentrée sur cinq grands domaines de compétence. Ainsi, un plan stratégique bien défini et structuré, inscrit dans un horizon à moyen terme (quatre ans), fournit des orientations et des informations aux clients en leur indiquant ce à quoi ils peuvent s'attendre, mais aussi à l'encadrement et au personnel, qui savent ce qu'ils doivent réaliser et à quelle échéance.

168. L'étude a montré que les gestionnaires attendent d'un plan stratégique qu'il leur offre un cadre souple et évolutif pour guider les travaux d'un organisme, sans restreindre la capacité de s'adapter au changement lorsque cela répond à une nécessité. Plus l'horizon d'un plan stratégique est long, plus la flexibilité est impérative. **L'Inspecteur invite les organes délibérants à approuver des plans stratégiques concis, inscrits dans un horizon à moyen ou à long terme et qui soient fondés sur les mandats globaux des organismes du système des Nations Unies.**

Renforcement des capacités du personnel

169. Un plan stratégique ne doit pas se réduire à un instrument pour l'allocation des crédits. En fait, ce ne sont pas les considérations budgétaires, mais les résultats escomptés qui devraient déterminer sa formulation. S'il peut guider l'affectation des ressources en fonction des priorités stratégiques définies, le plan devrait surtout être élaboré sur la base de consultations avec les parties prenantes, à savoir les États Membres, les partenaires sociaux, les pays bénéficiaires (dans le cas des mandats opérationnels), les partenaires d'exécution (pour les activités conjointes) et les équipes de base du secrétariat, comprenant à la fois les responsables de la planification stratégique et les cadres supérieurs des départements organiques. Ces consultations devraient aboutir à l'établissement du projet de plan qui sera ensuite soumis à l'approbation des organes directeurs.

170. Au niveau des pays et des régions, l'interface entre les plans stratégiques des institutions internationales et ceux du ou des pays d'accueil a souvent posé des problèmes. Les processus du BCP/PNUAD fournissent aux organismes des orientations sur la marche à suivre pour prêter l'assistance voulue aux pays. En Tanzanie, où la formule du PNUAD est appliquée, une équipe spécialisée de 13 membres du personnel a été nécessaire pour assurer la communication tant avec les ministères compétents qu'avec le siège des différentes institutions des Nations Unies impliquées et faire rapport aux uns et aux autres. Si l'on veut que le système des Nations Unies adopte cette formule, les institutions doivent être prêtes à assumer des charges financières supplémentaires pour mettre en place et former, avec le soutien du GNUD et du Bureau de la coordination des activités de développement, les compétences humaines et les capacités nécessaires aux mécanismes du BCP/PNUAD. Le représentant du PNUD au Kenya était partisan de puiser dans une réserve de personnel détaché par les institutions auprès de l'unité centrale du Bureau du Coordonnateur résident du PNUD.

171. Le plan stratégique d'un organisme doit fournir à l'encadrement et au personnel des outils de suivi évolutifs pour guider leur travail quotidien en fonction des objectifs stratégiques. À cet égard, le PAM a mis au point la «roue des performances», un schéma de gestion qui englobe les différentes phases de mise en œuvre, de suivi et d'établissement de rapports sur les activités découlant des objectifs stratégiques⁶⁵. Parallèlement, une

⁶⁵ La «roue des performances» du PAM offre un intérêt particulier comme outil de mise en œuvre du plan stratégique: elle indique comment les objectifs se déclinent depuis le niveau décisionnel

formation approfondie est dispensée à l'ensemble du personnel pour qu'il se familiarise avec cet outil. **L'Inspecteur voit dans cette démarche un bon exemple à suivre par d'autres organismes car elle permet de comprendre le plan stratégique et de l'intégrer dans le travail quotidien de l'ensemble des départements, contribuant ainsi à améliorer la qualité des performances par une approche commune des objectifs institutionnels.**

C. Éléments d'une planification stratégique efficace

Dimensions géographiques

172. Le cadre stratégique institutionnel devrait définir les stratégies que l'organisme peut mettre en œuvre aux niveaux national, régional et mondial.

173. **Au niveau des pays**, les processus BCP/PNUAD fournissent aux membres de l'équipe de pays des Nations Unies des orientations adéquates pour formuler un cadre stratégique à l'échelle du pays. Toutefois, en se fondant sur les entretiens qu'il a eus avec les membres de l'équipe de Nairobi, l'Inspecteur estime que ces processus ne sauraient remplacer un plan stratégique car ils ne couvrent pas en détail tous les différents aspects sectoriels. Ils sont une compilation des activités de programme convenues que le gouvernement du pays d'accueil a approuvées, et portent sur quelques domaines faisant globalement l'objet d'un consensus: égalité des sexes, jeunesse, sécurité humaine, etc. Dans les pays où des études pilotes ont été menées concernant l'initiative «Unis dans l'action», on a observé une nette tendance à la transformation du PNUAD en Plan d'aide au développement (en Tanzanie, par exemple).

174. Il est possible de promouvoir plus largement la gestion axée sur les résultats à l'échelle du système au sein des équipes de pays, ce qui permettrait aux membres de l'équipe de partager les évaluations communes des besoins non seulement dans des secteurs particuliers mais aussi dans les secteurs prioritaires reflétant les besoins globaux du pays. Les membres des équipes de pays ont jugé qu'une telle démarche serait utile; toutefois elle impliquerait concrètement un processus de consultation participative et de négociation plus intensif au sein d'une équipe, ainsi que des échanges plus fréquents et suivis entre les équipes des bureaux de pays et le siège.

175. **Au niveau régional**, les institutions ne disposent pas d'orientations clairement définies sur la marche à suivre pour formuler des stratégies pertinentes, étant donné qu'elles n'ont pas d'interlocuteurs directs au sein des gouvernements pour déterminer les besoins concrets des pays de la région. Les hauts responsables du PNUE ont mentionné une option viable qui s'inspirerait de l'expérience du Programme. Ils ont souligné que le PNUE pourrait élaborer un cadre stratégique de gouvernance dans le domaine environnemental au niveau régional. Le PNUE a en effet un mandat approprié et bien défini, qui englobe les activités normatives et les activités opérationnelles, au regard d'autres organismes tels que le PNUD, dont la compétence porte sur les opérations au niveau des pays. **Un plan stratégique régional solide peut être élaboré sous l'autorité des ministres de l'environnement des pays de chaque région, qui se réunissent de façon assez régulière**⁶⁶.

jusqu'au niveau opérationnel et oriente ainsi l'exécution au quotidien du plan stratégique par l'encadrement et le personnel.

⁶⁶ Les buts et objectifs convenus au niveau intergouvernemental pour la coopération environnementale transfrontière pourraient servir de modèle pour l'élaboration de plans stratégiques régionaux. Il reste à voir comment le PNUE pourrait assurer une meilleure coordination avec les commissions régionales de l'ONU.

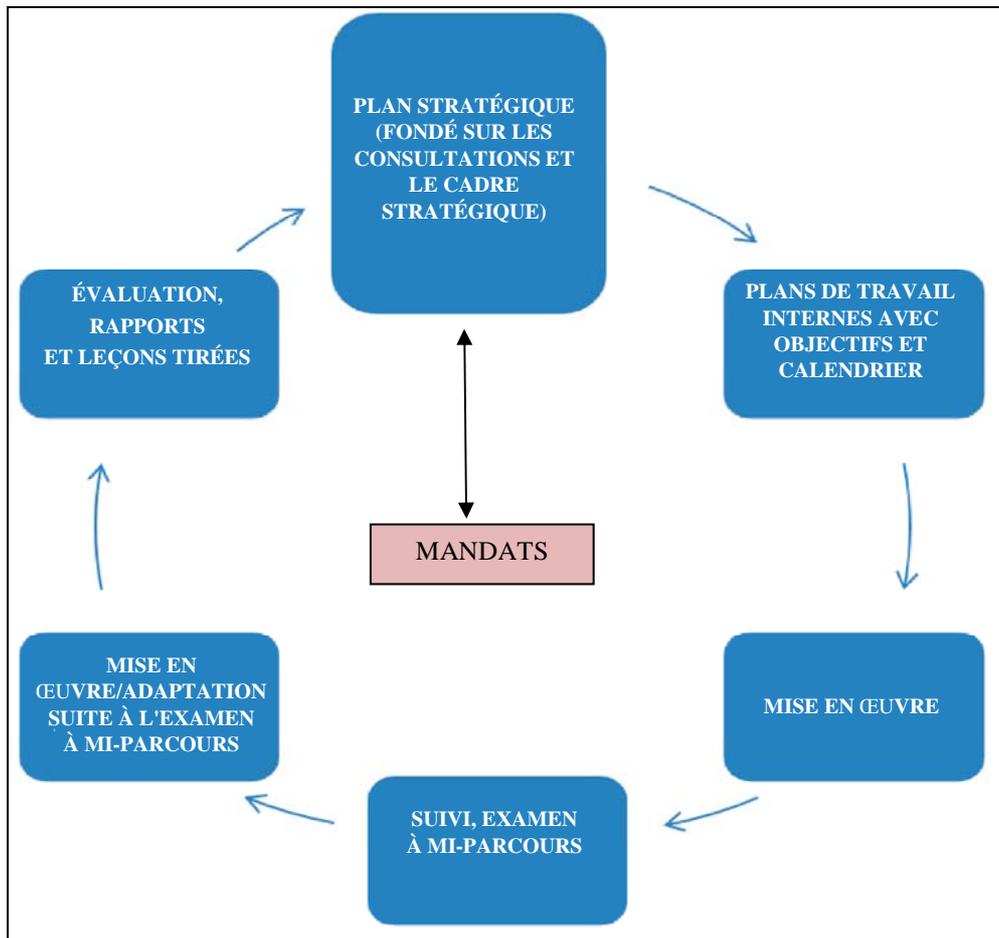
Cadre temporel

176. Quel est l'horizon le plus approprié pour un plan stratégique? La réponse à cette question n'est pas prédéterminée et elle dépendra pour beaucoup de la nature du mandat: un mandat normatif peut s'inscrire dans un horizon plus long. Les conventions internationales qui contiennent des objectifs contraignants assortis de calendriers et d'échéanciers précis font obligation à certains organismes de mettre en œuvre une planification stratégique impérative. De tels plans stratégiques normatifs pourraient offrir des exemples de pratique optimale à suivre par les organismes du système des Nations Unies.

177. En général, les programmes d'activités opérationnelles sur le terrain s'inscrivent dans un horizon plus court du fait qu'ils doivent être adaptés en fonction de l'évolution des besoins dans le pays. Toutefois, même dans le cas de ces activités, un certain délai est nécessaire au stade de l'évaluation, afin de pouvoir dresser le bilan des résultats et de l'impact. Actuellement, le cadre de planification stratégique de l'OIT couvre une période de six ans, à la demande des organes directeurs, afin de faciliter le suivi de l'exécution sur un temps long. La stratégie à moyen terme de l'AIEA correspond elle aussi à un cycle sexennal, ce qui est conforme aux cycles de planification des autres organismes du système des Nations Unies (à l'exception de l'ONU). Cette stratégie est censée rester la même pendant les trois exercices biennaux couverts, et donc ne pas subir de changement avec chaque nouveau budget-programme.

178. Un cycle de planification stratégique complet commence par des consultations fondées sur les mandats et par la définition des objectifs à long terme dans des domaines précis, éventuellement sur la base des directives et cadres stratégiques à l'échelle du système, lorsqu'il en existe. Les étapes suivantes sont l'élaboration des plans de travail concrets en interne, leur mise en œuvre, les examens à mi-parcours qui peuvent conduire à rectifier les plans stratégiques initiaux, puis enfin le suivi et l'établissement de rapports. Les résultats de ce processus pourront enrichir l'élaboration du cycle suivant, comme le montre la figure 1 ci-après.

Figure 1
Cycle proposé pour un processus de planification stratégique standard



179. La durée du cycle global varie en fonction de la nature du mandat de l'organisme. Les mandats portant sur des activités normatives, lesquelles n'évoluent pas au même rythme que les activités prescrites par les mandats opérationnels, s'accrochent bien d'un cycle de planification long. Généralement, les cycles longs sont complétés par des cycles secondaires plus courts permettant d'effectuer des examens à mi-parcours, dont les résultats seront intégrés dans le plan initial; cet outil pourra faire l'objet de révisions à la lumière du suivi de la première phase (ou cycle secondaire) ou compte tenu des nouvelles demandes reçues par les organismes et auxquelles il faut donner suite pendant le cycle en cours.

180. Les organismes dotés d'un mandat opérationnel et qui ont essentiellement vocation à réagir aux situations d'urgence et aux problèmes humanitaires nécessitent des plans de travail à plus court terme, fondés sur un document définissant la vision de l'organisme concerné ainsi que sa mission globale et ses objectifs fondamentaux (PAM, par exemple). Ce document-cadre, beaucoup moins détaillé que le plan de travail, peut s'inscrire dans un horizon à moyen terme tandis que le plan de travail concret aura une échéance plus courte.

Cycle de planification et cycle budgétaire (rapport entre budget ordinaire institutionnel et contributions volontaires)

181. Les organismes dotés d'un mandat normatif peuvent avoir un cycle de planification à plus long terme. Le lien entre cycle de planification et cycle budgétaire varie selon les organismes en fonction du ratio budget ordinaire/contributions extrabudgétaires.

L'Inspecteur a relevé avec préoccupation que les organismes ne seraient pas en mesure de s'acquitter de leur mandat fondamental au moyen des seules quotes-parts. **De l'avis de l'Inspecteur, les États Membres devraient veiller à garantir à un organisme les ressources dont il a besoin pour pouvoir exécuter le mandat qui lui a été confié. Cela faciliterait aussi le travail de prévision et de planification en réduisant le degré d'incertitude financière pour l'organisme. Le plan stratégique doit être relié à des mécanismes clairement définis (plans opérationnels correspondants, par exemple) qui détermineront les ressources nécessaires à sa mise en œuvre. La définition des objectifs du plan stratégique ne devrait pas être subordonnée à la disponibilité des ressources *ex ante*.**

182. En ce qui concerne l'harmonisation des cycles de planification et de budgétisation, l'option la plus fréquemment retenue est celle d'un cycle budgétaire plus court que le cycle de planification. Le cycle budgétaire le plus court couvre une période d'un an, la durée maximum de l'exercice étant de deux ans. La durée du cycle de planification est plus variable, allant de deux à dix ans. Lorsque le plan stratégique global est vraiment un instrument à long terme, il devrait être subdivisé en plans à moyen terme, ou même à plus court terme. Certains organismes adoptent des budgets à horizon mobile qui sont ajustés en cours d'exécution compte tenu des nouvelles situations.

Procédures de suivi, d'évaluation et d'établissement de rapports

183. Certains des organismes inclus dans l'étude ont introduit des outils informatiques, dont les caractéristiques et les usages varient, pour le contrôle de l'exécution de leurs plans (AIPS à l'AIEA, par exemple)⁶⁷. Certains de ces outils sont dynamiques et complexes, tandis que d'autres ont un caractère plus statique.

184. Le suivi du Cadre stratégique de l'ONU s'effectue au moyen du Système intégré de suivi (SIS), qui a été conçu davantage dans l'optique de la budgétisation axée sur les résultats que dans celle de la gestion axée sur les résultats. Considéré comme un outil novateur lors de son lancement, le SIS devrait probablement être modifié dans l'éventualité où l'on reverrait le Cadre stratégique pour qu'il reflète les réalisations plutôt que les apports, comme le veut le principe de la gestion axée sur les résultats. Les entités qui font rapport au moyen du SIS ont souvent indiqué que l'interface est conviviale mais que les indicateurs et les rubriques utilisés ne se prêtent pas à une évaluation qualitative de leurs travaux. L'outil est fondé sur le Cadre stratégique, tel que défini lors du processus de planification, et il rend compte des produits – nombre d'ateliers, nombre de participants, nombre de publications – mais il ne comporte pas de fonctionnalité permettant une évaluation qualitative de l'impact des activités dans le contexte des directives de politique générale.

185. Parmi les systèmes plus complexes et interactifs répertoriés dans le cadre de l'étude, celui qu'a mis au point le HCDH offre un exemple intéressant: il s'agit d'un outil informatisé permettant de gérer de façon dynamique l'information requise pour refléter le plan de travail, ainsi que de contrôler son exécution et d'en rendre compte de manière interactive. Ce système en ligne de contrôle de la performance, qui stocke tous les documents de planification élaborés aux niveaux des pays, des sous-régions et du siège, est accessible à l'ensemble du personnel du HCDH. Il permet les échanges et la communication entre les bureaux extérieurs et le siège et encourage le partage des données d'expérience et des connaissances parmi le personnel. Il comporte également un outil de contrôle financier qui peut être actualisé en temps réel. Une fois qu'il sera pleinement opérationnel, cet instrument sera également utile à l'encadrement pour détecter les

⁶⁷ Le Système d'information à l'échelle de l'Agence pour l'appui au programme (AIPS) est le progiciel de gestion intégré de l'AIEA.

problèmes émergents et les risques correspondants, de façon à pouvoir réagir en temps voulu en adoptant des mesures correctives lorsque cela est possible.

186. Le HCDH est un exemple caractéristique des organismes de type T2 (voir tableau 1): d'une part, il doit planifier et faire rapport dans le cadre du Plan-programme de l'ONU et du SIS, au titre du programme 19 du Plan et, d'autre part, il s'est doté en parallèle de plans et d'outils qui répondent mieux à ses propres besoins et à ceux de ses mandants, de façon à garantir l'efficacité de sa planification stratégique et du suivi de l'exécution de ses travaux. Le HCDH a évoqué les pesanteurs auxquelles se heurtent les efforts pour introduire le moindre changement, dans le cadre de l'examen par le CPC du programme 19, ce processus étant perçu au mieux comme incontournable pour avoir accès aux ressources du budget ordinaire et formaliser les mandats qui concernent le HCDH. Outre les contraintes résultant du processus CPC, le Haut-Commissariat a également rencontré des difficultés pour répondre aux demandes de l'organe dont il relève, à savoir la Troisième Commission de l'Assemblée générale. Ces difficultés sont liées au manque de coordination entre les États Membres au niveau national, ainsi qu'au manque de cohérence dans l'action des secrétariats au plus haut échelon. **De l'avis de l'Inspecteur, le processus de coordination devrait être amélioré au sein du CPC afin que les entités des Nations Unies ne se heurtent pas à de tels obstacles lors de l'élaboration de leurs plans stratégiques.**

La planification stratégique: un outil d'alerte rapide pour identifier les nouvelles priorités

187. Sur la base des conclusions de l'étude, l'Inspecteur relève avec intérêt que dans plusieurs cas, les organismes conçoivent et mettent en place une architecture de planification stratégique dynamique, destinée à être utilisée comme outil d'alerte rapide pour détecter les nouvelles priorités et mobiliser les connaissances et les ressources qui permettront d'y répondre. En particulier, lorsque les outils de planification stratégique font appel à des interfaces en ligne pour la communication, le suivi et l'échange d'informations en temps réel entre le siège et les bureaux extérieurs, un plan stratégique souple peut devenir une «pépinière» pour repérer les évolutions et les besoins. L'Inspecteur a observé le fonctionnement d'un tel système à l'OIT et au HCDH. **L'Inspecteur invite instamment les organismes des Nations Unies à développer davantage et à renforcer les outils de planification et d'établissement de rapport propres à les aider à devenir plus efficaces et plus réactifs dans l'exécution de leurs mandats**⁶⁸.

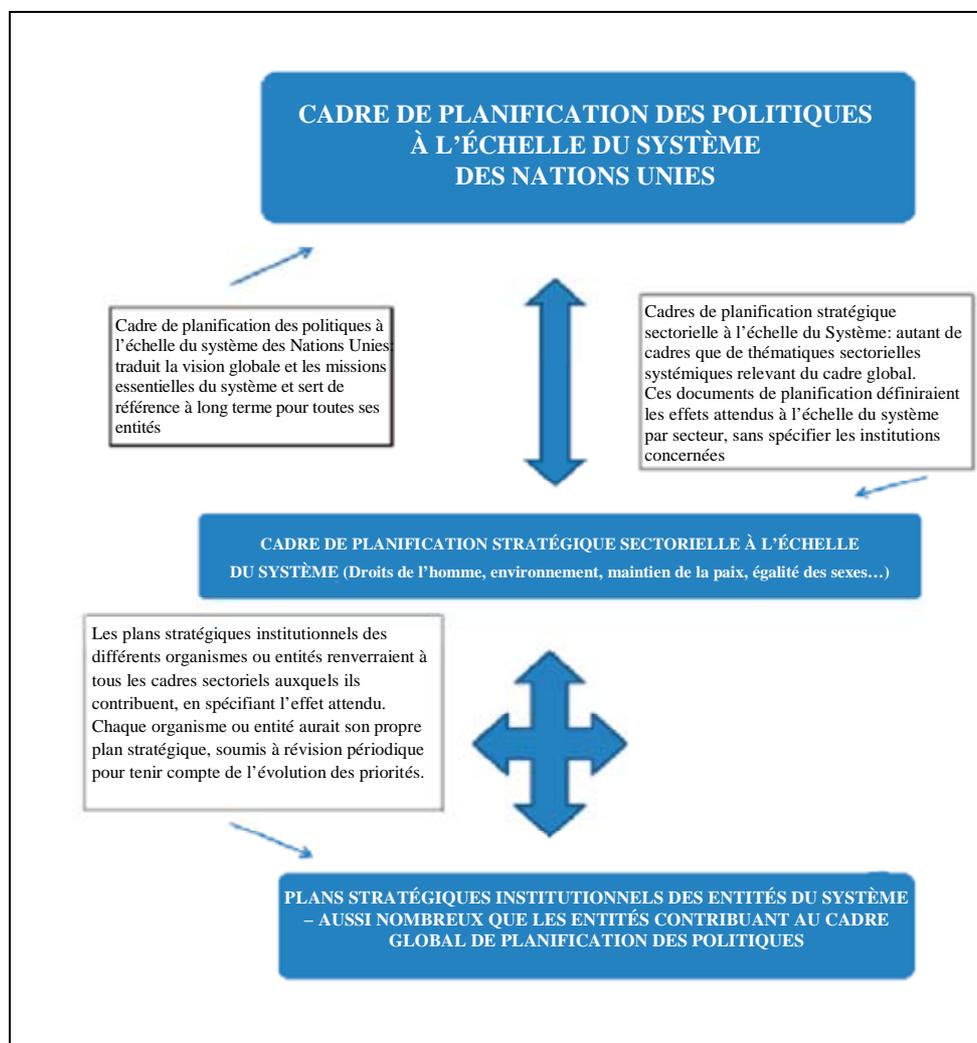
⁶⁸ Voir JIU/REP/2012/8.

V. Conclusion

188. En conclusion, l'Inspecteur considère que les organismes du système des Nations Unies doivent s'équiper d'un ensemble d'outils d'orientation qui leur permettront d'exécuter leurs travaux de façon mieux coordonnée et plus efficace. Sur la base des résultats de la présente étude, l'Inspecteur envisage le cadre conceptuel ci-dessous pour articuler la planification stratégique et la planification thématique et sectorielle à l'échelle du système, l'ensemble des organismes et des parties prenantes étant associés à leur mise en œuvre. Ce dispositif comporte trois niveaux: i) un cadre global (cadre de planification des politiques à l'échelle du système des Nations Unies); ii) une série de cadres sectoriels thématiques à l'échelle du système; et iii) des plans stratégiques institutionnels élaborés pour les organismes participant à la mise en œuvre du dispositif d'ensemble, comme l'illustre la figure 2 ci-dessous.

Figure 2

Structure proposée pour la planification stratégique dans le système des Nations Unies



189. Dans cette structure de gouvernance de la planification stratégique, les missions globales, qui traduisent la vision intégrée du rôle du système des Nations Unies, sont définies à l'échelle du système. Ces missions sont ensuite déclinées dans plusieurs cadres de planification stratégique sectorielle à l'échelle du système, qui définissent des objectifs thématiques sans spécifier à quels organismes ils s'appliquent. Pour parachever le processus, les organismes peuvent formuler leur propre plan stratégique, qui fait apparaître en quoi leur contribution et l'effet qui en est attendu concourent à la mise en œuvre du cadre stratégique global et des cadres sectoriels.

190. Les plans stratégiques institutionnels devraient jouer un rôle stratégique dans la mesure où ils permettent de détecter les tendances émergentes et indiquent la voie que pourrait suivre chaque organisme en formulant de nouvelles orientations et en abandonnant les thématiques obsolètes. Dans le contexte de la concurrence pour la répartition de ressources limitées et de l'accroissement des besoins au niveau mondial, le système des Nations Unies doit renforcer sa capacité de planification à l'échelle systémique, mieux utiliser ses outils de planification et réaffecter les ressources précédemment consacrées à d'anciennes priorités de façon à pouvoir répondre en temps voulu aux nouvelles priorités qui se font jour.

191. Il faut mettre en place à l'échelle du système un processus de planification qui tire parti de l'expérience acquise par les organismes dans l'exécution de leurs travaux et des enseignements qu'ils en dégagent constamment. L'articulation entre les cadres globaux de planification des politiques au plus haut niveau, les différents cadres sectoriels (développement, aide humanitaire, environnement, égalité des sexes, jeunesse, éducation, etc.) et les plans stratégiques institutionnels offrirait une architecture de gouvernance globale qui faciliterait la soumission de rapports intégrés aux États Membres et permettrait de mieux planifier l'affectation de ressources limitées conformément aux priorités définies.

192. Une stratégie à l'échelle du système est non moins importante que les priorités institutionnelles. Ce qui fait principalement défaut dans le schéma ci-dessus, c'est un mécanisme destiné à faciliter la coordination et la coopération, entre les organismes mais aussi entre leurs organes directeurs, pour convenir de plans stratégiques communs et les mettre en œuvre. Lorsqu'il s'agit de promouvoir des initiatives concrètes communes ou conjointes, les institutions hésitent souvent à s'impliquer et à engager leurs ressources, faute en partie de disposer d'un cadre clairement défini. Un grand flou entoure la planification stratégique au niveau interinstitutionnel.

193. Toutefois, il n'est pas envisageable de mettre en place un dispositif et un processus entièrement nouveaux pour combler ces lacunes. Dans la pratique, les mécanismes de coordination multilatéraux existants au niveau des secrétariats et des organes intergouvernementaux, tels que le CCS, le Conseil économique et social et le CPC, devraient être renforcés. Le CCS et son mécanisme de coordination sont chargés d'assurer la coordination et la cohérence en ce qui concerne un large éventail de questions identifiées par les organismes du système ou les États Membres et qui revêtent une importance à leurs yeux. Le CCS offre un forum pour débattre de ces questions, collecte les informations et les données nécessaires, définit les points à traiter, et fournit aux chefs de secrétariat et aux États Membres des évaluations des politiques ainsi que des orientations stratégiques sur les thématiques mondiales, régionales et nationales en rapport avec les missions des entités du système. D'où la nécessité d'identifier une masse critique de compétences techniques et de capacités au niveau des secrétariats, en faisant appel aux ressources dont disposent les organisations membres du CCS.

194. La coopération de toutes les parties prenantes est indispensable si l'on veut introduire plus de souplesse et de réactivité dans les procédures régissant l'approbation et le lancement de nouvelles activités destinées à répondre aux nouveaux enjeux. Les États Membres ont un rôle déterminant à jouer pour remédier aux lourdeurs du processus décisionnel et alléger la charge qu'il représente pour eux-mêmes ainsi que pour les secrétariats. Une stratégie et une planification bien conçues et concertées permettraient de simplifier les procédures, ce qui contribuerait à raccourcir l'intervalle entre la prise de conscience des nouveaux besoins et la réponse institutionnelle.

195. Une telle coopération s'impose encore davantage dans le cas des activités opérationnelles. Le modèle suivi pour le processus d'examen quadriennal complet des activités de développement, actuellement piloté par le DAES de l'ONU, devrait être étendu à d'autres secteurs s'occupant des activités de base au sein du système. Ce modèle offre en effet une structure pour la planification des activités conjointes exécutées par différentes entités, dans le cadre du BCP, du PNUAD et du réseau des coordonnateurs résidents. En outre, les différents organes participant aux processus de prise de décisions et d'examen du Cadre stratégique de l'ONU devraient revoir les modalités selon lesquelles ils s'acquittent de leur fonction de planification et de contrôle, de façon à simplifier et renforcer le processus de planification, pour permettre aux organismes des Nations Unies d'accomplir les missions assignées à l'ensemble du système avec une efficacité, une efficacité et une cohérence accrues.

Annexe I

Aperçu des processus et instruments de planification stratégique dans le système des Nations Unies (fondé sur les réponses aux questionnaires du CCI et les entretiens, mai 2012)

	Instruments de planification stratégique		Objet	Cycle PS	Unité responsable	PS et processus budgétaire			Examen entre deux cycles PS	Prise en compte des questions systémiques transversales dans le plan stratégique	Consultations		Observations
	Plan stratégique (PS)	Approuvée par				Lié au cycle budgétaire ⁶⁹	Cycle et alignement sur PS	Gestion axée sur les résultats			Consultation préalable des organisations du système des Nations Unies	Autres consultations	
ONU	Cadre stratégique de l'ONU	Assemblée générale	Définit les objectifs et les produits clés et fixe les orientations qui guideront l'action de l'ONU	Deux ans	DG/BPPBC	Oui	Deux ans	Oui	Rapport biennal sur l'exécution du programme; SIS ⁷⁰	Oui	Organisations ONU et autres	Gouvernements Organes intergouvernementaux	
	Processus de planification stratégique au niveau de la direction exécutive	Programme d'action quinquennal du SG		Cinq ans (+ repères sur un et trois ans)	Groupe de la planification stratégique du Cabinet du SG	Non	-	Non	Examen annuel des progrès réalisés par rapport aux indicateurs et aux repères (sur un et trois ans)		Système des Nations Unies	États Membres Secteur privé Société civile	
HCDH	Plan de gestion	Équipe de direction	Détermine l'orientation générale pour l'exécution du mandat relatif aux droits de l'homme	Deux ans	Équipe de direction	Oui	Deux ans, aligné sur le Cadre stratégique de l'ONU et le Plan de gestion	Oui	Conseil chargé de l'examen du budget; Service des politiques, de la planification, du suivi et de l'évaluation; Suivi informatisé des performances	Oui, questions humanitaires et développement	GNUD	Parties prenantes Toutes les divisions au Siège et sur le terrain	Le HCDH est dans une phase de transition et prévoit d'instituer un plan stratégique quadriennal
	Cadre stratégique de l'ONU	Assemblée générale		Deux ans	Comité du programme et de la coordination (CPC)								

⁶⁹ Le plan stratégique sert de fondement pour la budgétisation.

⁷⁰ Système intégré de suivi.

	Instruments de planification stratégique		Objet	Cycle PS	Unité responsable	PS et processus budgétaire			Examen entre deux cycles PS	Prise en compte des questions systémiques transversales dans le plan stratégique	Consultations		Observations
	Plan stratégique (PS)	Approuvée par				Lié au cycle budgétaire ⁶⁹	Cycle et alignement sur PS	Gestion axée sur les résultats			Consultation préalable des organisations du système des Nations Unies	Autres consultations	
CNUCED	Cadre stratégique de l'ONU	Assemblée générale					Deux ans			Oui, ODM			
ONUSU/ ONUDC	La Stratégie (2012-2015)	États Membres	Contient des références précises aux buts et objectifs de haut niveau	Quatre ans	Groupe de la planification stratégique	Oui	Deux ans, aligné sur la Stratégie et le Cadre stratégique	Oui	Plan de travail annuel pour l'évaluation; examen annuel de l'exécution du programme; rapport annuel sur l'exécution du budget (aux organes directeurs)	Oui	Non	États Membres Experts Société civile	
	Cadre stratégique	Assemblée générale		Deux ans									
PNUE	Stratégie à moyen terme (prise en compte tous les deux ans dans le Cadre stratégique de l'ONU)	Comité des Représentants permanents CPC & AG	Fixe les orientations, en fonction du contexte extérieur dans lequel le PNUE intervient	Quatre ans	Section assurance qualité	Oui	Deux ans, aligné sur la Stratégie à moyen terme	Oui	Examen de l'exécution du programme (tous les six mois) Examen à mi-parcours	Oui, par exemple accords multilatéraux sur l'environnement	Grands groupes Organismes des Nations Unies	États Membres (Comité des Représentants permanents) accords multilatéraux sur l'environnement	
ONU-Habitat	Plan stratégique et institutionnel à moyen terme	Conseil d'administration Assemblée générale	Élément central dans la définition d'un but commun pour la programmation, la gestion et la responsabilisation institutionnelles	Six ans	Groupe des politiques et de la planification stratégique du Bureau du Directeur exécutif; Groupe de la planification et de la coordination	Oui	Deux ans, aligné sur le Plan stratégique et institutionnel à moyen terme	Oui	Rapport semestriel sur la mise en œuvre du Plan SIG ⁷¹ SIS ⁷²	Oui, OMD et intégration des questions relatives aux femmes	Non	Comité des Représentants permanents; États Membres; Conseil d'administration; Partenaires du programme d'action d'Habitat; Donateurs	

⁷¹ Système intégré de gestion.

⁷² Système intégré de suivi.

	<i>Instruments de planification stratégique</i>		<i>Objet</i>	<i>Cycle PS</i>	<i>Unité responsable</i>	<i>PS et processus budgétaire</i>			<i>Examen entre deux cycles PS</i>	<i>Prise en compte des questions systémiques transversales dans le plan stratégique</i>	<i>Consultations</i>		<i>Observations</i>
	<i>Plan stratégique (PS)</i>	<i>Approuvée par</i>				<i>Lié au cycle budgétaire⁶⁹</i>	<i>Cycle et alignement sur PS</i>	<i>Gestion axée sur les résultats</i>			<i>Consultation préalable des organisations du système des Nations Unies</i>	<i>Autres consultations</i>	
HCR	Priorités stratégiques mondiales	Bureau du Haut-Commissaire	Définit les besoins essentiels des populations visées, de façon à y répondre ou à pallier les manques	Deux ans	Division de l'appui aux programmes et de la gestion	Oui	Deux ans, aligné sur PS	Oui	Rapport mondial du HCR (annuel) Rapport annuel sur les activités du Haut-Commissaire	Oui, égalité des sexes, environnement, droits de l'homme, VIH et autres thématiques transversales	Organismes des Nations Unies, ONG et OIG, gouvernements	Groupes concernés (réfugiés, etc.) ONG Gouvernements	
UNRWA	Stratégie à moyen terme	Commissaire général	Guide l'exécution dans tous les domaines d'intervention et les secteurs, constitue la base du budget-programme	Six ans	Oui	Oui	Deux ans, aligné sur la Stratégie à moyen terme	Oui	Examens des résultats fondés sur les documents de planification biennale; examens annuels des résultats au niveau de l'Office	Oui, OMD comme fondement du PS, égalité des sexes, environnement, handicap et protection	Les antennes locales consultent les bénéficiaires; Commission consultative gouvernementale d'accueil (hôtes et donateurs)	Réfugiés de Palestine	
PNUD	Plan stratégique (PS)	Conseil d'administration	Détermine les priorités en matière de développement et de gestion	Quatre ans	Bureau de la planification et du budget,	Oui	Deux ans, aligné sur PS	Oui	Examen à mi-parcours Processus de rapport annuel (Rapport annuel de l'Administrateur au Conseil d'administration)	Oui	UNICEF FNUAP	États Membres ONG internationales Secteur privé	
	Plan d'activités annuel	Administrateur/ Groupe exécutif		Un an	Groupe d'appui opérationnel, Groupe des stratégies et de la mise en œuvre du changement								

	<i>Instruments de planification stratégique</i>					<i>PS et processus budgétaire</i>				<i>Prise en compte des questions systémiques transversales dans le plan stratégique</i>	<i>Consultations</i>		
	<i>Plan stratégique (PS)</i>	<i>Approuvée par</i>				<i>Objet</i>	<i>Cycle PS</i>	<i>Unité responsable</i>			<i>Lié au cycle budgétaire⁶⁹</i>	<i>Cycle et alignement sur PS</i>	
FNUAP	Plan stratégique	Conseil d'administration	Fournit des orientations stratégiques, constitue l'élément central pour la programmation, la gestion et la responsabilisation du Fonds	Quatre ans	Service de la stratégie, des politiques et des normes, relevant de la Division du programme	Oui	Deux ans, aligné sur PS; à compter de 2014, cycle PS quadriennal pour les fonds et programmes	Oui	Examen à mi-parcours du PS Rapports annuels sur l'exécution au Conseil d'administration	Oui, OMD; Programme d'action de la Conférence sur la population et le développement comme base du PS; jeunesse, droits de l'homme et égalité des sexes, partenariats et appropriation nationale, aide humanitaire, réforme des Nations Unies, coopération Sud-Sud	PNUD UNICEF ONU-Femmes Autres organismes des Nations Unies	États Membres Organisations de la société civile Secteur privé	

	Instruments de planification stratégique		Objet	Cycle PS	Unité responsable	PS et processus budgétaire			Examen entre deux cycles PS	Prise en compte des questions systémiques transversales dans le plan stratégique	Consultations		Observations
	Plan stratégique (PS)	Approuvée par				Lié au cycle budgétaire ⁶⁹	Cycle et alignement sur PS	Gestion axée sur les résultats			Consultation préalable des organisations du système des Nations Unies	Autres consultations	
UNICEF	Plan stratégique à moyen terme	Conseil d'administration	Fournit un cadre aux programmes de coopération financés par le Fonds pour que les pays alignent leurs domaines d'intervention sur la conception globale	Quatre ans	Groupe de la planification stratégique, relevant de la Division des politiques et pratiques	Oui	Deux ans, aligné sur les programmes de pays (budget-programme) et le plan stratégique à moyen terme (budget institutionnel)		Examen à mi-parcours; cadre biennal de résultats (rapports et progrès); rapport annuel du Directeur général au Conseil d'administration (et au Conseil économique et social); Rapport annuel sur les ressources générales	Oui	États Membres Comités nationaux de l'UNICEF Organisations de la société civile Organismes des Nations Unies		
UNOPS	Plan stratégique (PS)	Directeur exécutif	Définit les objectifs de haut niveau en matière de maintien de la paix, d'aide humanitaire et de développement	Quatre ans		Oui	Deux ans, aligné sur PS		Examen à mi-parcours	Oui, égalité des sexes, environnement et renforcement des capacités	Organismes des Nations Unies	Gouvernements bénéficiaires Donateurs	Le PS en cours est le premier qu'élabore l'UNOPS
ONUSIDA	Stratégie d'ONUSIDA			Cinq ans						Oui, OMD, droits de l'homme et égalité des sexes	OMS UNICEF PNUD	Banque mondiale	
ONU-Femmes	Plan stratégique			Trois ans		Oui			Rapport annuel	Oui, principalement questions liées à l'égalité des sexes	PS aligné sur ceux du PNUD, du FNUAP et de l'UNICEF	États Membres Société civile Chercheurs Partenaires de développement	

	<i>Instruments de planification stratégique</i>					<i>PS et processus budgétaire</i>				<i>Prise en compte des questions systémiques transversales dans le plan stratégique</i>	<i>Consultations</i>		
	<i>Plan stratégique (PS)</i>	<i>Approuvée par</i>				<i>Objet</i>	<i>Cycle PS</i>	<i>Unité responsable</i>			<i>Lié au cycle budgétaire⁶⁹</i>	<i>Cycle et alignement sur PS</i>	
PAM	Plan stratégique (PS)	Conseil d'administration	Évalue l'impact des opérations en cours, définit les priorités pour résoudre au mieux les problèmes de la faim et de la malnutrition	2008-2013 (prorogé en 2011); PS aligné sur Examen quadriennal complet; finalisation du PS 2014-2017	Directeur exécutif, Comité directeur, Équipe de direction, Sous-Directeur exécutif de la Division des opérations, de la planification des politiques et de la stratégie	Oui	Deux ans, aligné sur le Plan de gestion	Oui	Examen à mi-parcours du Cadre de gestion des performances	Oui, OMD, Rio+20, Plan d'action à l'échelle du système sur l'égalité des sexes, secteurs de la nutrition, de l'aide humanitaire et du développement	Organismes des Nations Unies: SIPC, Équipe spéciale de haut niveau, BCAH, ONUSIDA, PNUD, HCR, OMS (FNUAP, ONU-Femmes, UNICEF, DAES, FAO, FIDA)	Gouvernements hôtes Personnel Bénéficiaires ONG Société civile Conseil d'administration Secteur privé Banque mondiale Experts extérieurs	
	Plan de gestion (programme et budget)			Deux ans	Gestion des ressources et obligation redditionnelle								
	Cadre de résultats stratégiques (mesure)			Élaboré avec le Plan stratégique; indicateurs actualisés et révisés si besoin est	Gestion des ressources et obligation redditionnelle								

	Instruments de planification stratégique		Objet	Cycle PS	Unité responsable	PS et processus budgétaire			Examen entre deux cycles PS	Prise en compte des questions systémiques transversales dans le plan stratégique	Consultations		Observations
	Plan stratégique (PS)	Approuvée par				Lié au cycle budgétaire ⁶⁹	Cycle et alignement sur PS	Gestion axée sur les résultats			Consultation préalable des organisations du système des Nations Unies	Autres consultations	
OIT	Cadre stratégique	Conseil d'administration	Définit les orientations stratégiques de l'Organisation, ses buts et comment elle entend les atteindre pendant la période couverte par le Cadre	Six ans (trois exercices biennaux)	Bureau de la programmation et de la gestion (PROGRAM)	Oui	Deux ans, aligné sur le Cadre stratégique	Oui	Examens périodiques des plans de travail axés sur les résultats; auto-évaluations des PPTD (programmes de pays de promotion du travail décent); rapports biennaux sur l'exécution du programme	Oui (OMD, égalité des sexes, non-discrimination)	Non	Conseil d'administration (EM) Conférence internationale du Travail Personnel	
FAO	Cadre stratégique	Conférence de la FAO	Définit les buts, résultats, indicateurs et objectifs, et précise les modalités d'exécution du mandat	Dix ans	Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources	Oui	Deux ans, aligné sur le plan à moyen terme	Oui	Examen à mi-parcours (première année de l'exercice biennal) Rapport sur l'exécution du programme (biennal)	Oui, principalement OMD, égalité des sexes dans le monde agricole	Non	États Membres (essentiellement) Conférences régionales Comités techniques	
	Plan à moyen terme			Quatre ans									
UNESCO	Stratégie à moyen terme	Conférence générale		Six ans	Bureau de la planification stratégique (BSP)	Oui	Deux ans, aligné sur la Stratégie à moyen terme		Examen à mi-parcours de la Stratégie	Oui, OMD	Organismes des Nations Unies États Membres Société civile	ONG OIG	

	Instruments de planification stratégique		Objet	Cycle PS	Unité responsable	PS et processus budgétaire			Examen entre deux cycles PS	Prise en compte des questions systémiques transversales dans le plan stratégique	Consultations		Observations
	Plan stratégique (PS)	Approuvée par				Lié au cycle budgétaire ⁶⁹	Cycle et alignement sur PS	Gestion axée sur les résultats			Consultation préalable des organisations du système des Nations Unies	Autres consultations	
OACI	Objectifs stratégiques Plan d'activités glissant	Assemblée Conseil, Com. des finances, Conseil de direction du SG	Définit un horizon triennal pour l'OACI	Trois ans «horizon sur trois ans»	Groupe de la planification des activités	Oui	Cycle budgétaire triennal	Oui	Rapports d'évaluation au Conseil IKS ⁷³	Non	Non	États Membres	
OMS	Programme général de travail	Organes directeurs	Définit 5+1 catégories ainsi que des critères pour orienter la formulation des priorités et les programmes de l'OMS	Dix ans Six ans	Département de la planification, de la coordination des ressources et du suivi des résultats (fait partie de l'Administration)	Oui	Deux ans, aligné sur le Programme général de travail	Oui	Examen à mi-parcours du Budget-programme; Évaluation de l'exécution du Budget-programme; Évaluation du Programme général de travail (fin de la troisième année et fin de la sixième année)	Oui, OMD relatifs à la santé, égalité des sexes et questions environnementales	Organismes des Nations Unies s'occupant de la santé UNICEF FNUAP PNUD	États Membres Fondations (GAVI, Fonds mondial) Chercheurs Société civile Donateurs	
UPU	Stratégie postale de l'UPU	Congrès de l'UPU	Définit quelles activités l'UPU devra mener dans un contexte évolutif, et cadre ces activités	Quatre ans	Équipe de la planification stratégique/ du budget-programme	Oui	Un an, aligné sur la Stratégie	Oui	Rapport et indicateurs de résultats annuels présentés au Conseil	Oui, OMD et questions environnementales, par exemple	Non	Pays membres Secteur privé	

⁷³ Réseau de partage des connaissances de l'OACI.

	Instruments de planification stratégique		Objet	Cycle PS	Unité responsable	PS et processus budgétaire			Examen entre deux cycles PS	Prise en compte des questions systémiques transversales dans le plan stratégique	Consultations		Observations
	Plan stratégique (PS)	Approuvée par				Lié au cycle budgétaire ⁶⁹	Cycle et alignement sur PS	Gestion axée sur les résultats			Consultation préalable des organisations du système des Nations Unies	Autres consultations	
UIT	Plan stratégique	Conférence des plénipotentiaires	Cible les ressources et les énergies sur l'action visant des objectifs communs, et évalue les résultats et les performances	Quatre ans	Division des stratégies institutionnelles du Département de la planification stratégique et des relations avec les membres, et organes compétents des différents secteurs	Oui	Deux ans, aligné sur le Plan stratégique et le Plan financier	En cours de mise en œuvre	Rapport annuel sur l'exécution du Plan stratégique	Conférences mondiales sectorielles	Non	États Membres, Membres des Secteurs et Associés (plus de 700 au total, entités du secteur privé, organisations régionales de télécommunications et chercheurs)	
OMM	Plan stratégique (PS)	Congrès météorologique mondial	Fournit des orientations précises pour centrer l'action sur les résultats à obtenir au cours d'une période donnée avec les ressources disponibles	Quatre ans	Bureau de la planification stratégique, relevant du Bureau du Sous-Secrétaire général	Oui	Quatre ans, aligné sur PS	Oui	Rapports sur le mécanisme de suivi et d'évaluation	Oui	Organismes des Nations Unies	Membres Associations régionales Commissions techniques Partenaires Personnel du Secrétariat	Les rapports sur le mécanisme de suivi et d'évaluation sont présentés depuis 2012
	Plan opérationnel			Plan opérationnel quadriennal régulièrement actualisé pour inclure les activités financées au moyen des ressources extra-budgétaires à mesure que les fonds sont disponibles pour l'exécution	«Document évolutif» intégrant au fur et à mesure les nouvelles activités								

	<i>Instruments de planification stratégique</i>					<i>PS et processus budgétaire</i>				<i>Prise en compte des questions systémiques transversales dans le plan stratégique</i>	<i>Consultations</i>		
	<i>Plan stratégique (PS)</i>	<i>Approuvée par</i>				<i>Objet</i>	<i>Cycle PS</i>	<i>Unité responsable</i>			<i>Lié au cycle budgétaire⁶⁹</i>	<i>Cycle et alignement sur PS</i>	
OMI	Plan stratégique Plan d'action de haut niveau	Assemblée	Fournit à l'Organisation un programme de travail prévisionnel, permettant aussi aux membres et au secrétariat d'évaluer les réalisations, ce qui renforce la responsabilisation	Six ans Deux ans	Groupe des politiques et de la planification, relevant du Cabinet du Secrétaire général	Oui	Deux ans, aligné sur le Plan d'action de haut niveau	Non	Examen dans le cadre de la mise en œuvre, nouveau plan conçu à chaque exercice biennal	Oui	Non	États Membres Observateurs (ONG internationales)	
OMPI	Plan stratégique à moyen terme	États Membres	Guide l'élaboration des programmes et budgets biennaux, et propose une évaluation stratégique de l'environnement au sein duquel l'OMPI opérera à moyen terme	Six ans	Directeur général, Section de la gestion et de l'exécution du programme	Oui	Deux ans, aligné sur le Plan stratégique à moyen terme	Oui	Rapports annuels sur l'exécution du programme (approuvés par les EM) Validation biennale de ces rapports Suivi biennal des plans de travail Examen à mi-parcours et examen final du Plan stratégique à moyen terme	Oui, OMD, surtout la coopération pour le développement. La responsabilité sur les plans environnemental et social et en termes de gouvernance fait partie des valeurs essentielles de l'OMPI		États Membres	

	Instruments de planification stratégique		Objet	Cycle PS	Unité responsable	PS et processus budgétaire			Examen entre deux cycles PS	Prise en compte des questions systémiques transversales dans le plan stratégique	Consultations		Observations
	Plan stratégique (PS)	Approuvée par				Lié au cycle budgétaire ⁶⁹	Cycle et alignement sur PS	Gestion axée sur les résultats			Consultation préalable des organisations du système des Nations Unies	Autres consultations	
ONUDI	Cadre de programmation à moyen terme	Conseil du développement industriel, Conférence générale	Optimise les activités et les regroupe dans un cadre cohérent pour atteindre les buts institutionnels	Quatre ans	Groupe de la coordination et de la planification stratégiques (Cabinet du Directeur général)	Oui	Deux ans, aligné sur le Cadre de programmation à moyen terme	Oui	Examen à mi-parcours Rapports périodiques aux États Membres (Nouveau) Un système informatisé de planification des ressources institutionnelles permettra un meilleur suivi de l'exécution	Oui, OMD et accords multilatéraux sur l'environnement Examen quadriennal complet	Informelle dans le cadre du Réseau de planification stratégique des Nations Unies	États Membres Institutions au niveau des pays Société civile	
OMT	Livre blanc Plan de mise en œuvre du Livre blanc	Assemblée générale Conseil exécutif	Fournit une analyse structurée de la situation actuelle; adapte les actions planifiées en fonction des nouvelles situations	Pas de cycle	Directeur exécutif (au sein de l'Équipe de direction) chargé du Programme et de la coordination	Oui	Deux ans	Oui	Rapport au Conseil exécutif et à l'Assemblée générale; Rapport sur l'exécution et l'évaluation du programme de travail; Plan de mise en œuvre du Livre blanc (soumis au Conseil exécutif tous les six mois)	Oui, OMD, égalité des sexes, pauvreté, environnement, Code mondial d'éthique du tourisme	Non	États Membres	

	Instruments de planification stratégique		Objet	Cycle PS	Unité responsable	PS et processus budgétaire			Examen entre deux cycles PS	Prise en compte des questions systémiques transversales dans le plan stratégique	Consultations		Observations
	Plan stratégique (PS)	Approuvée par				Lié au cycle budgétaire ⁶⁹	Cycle et alignement sur PS	Gestion axée sur les résultats			Consultation préalable des organisations du système des Nations Unies	Autres consultations	
AIEA	Stratégie à moyen terme	Conseil des gouverneurs Conférence générale	Reflète les nouveaux défis et les nouvelles évolutions et permet de mieux y répondre en offrant un cadre et des orientations d'ensemble pour la préparation des trois cycles de programme et budget biennaux	Six ans	Au sein du Bureau des politiques, qui relève du Directeur général, cellule centrale de planification des politiques et de formulation des stratégies (créée en 2011)	Non	Deux ans, aligné sur la Stratégie à moyen terme (trois cycles budgétaires couverts par un plan stratégique)	Oui	Le Directeur général rend compte périodiquement aux organes de formulation des politiques de l'AIEA (Conseil des gouverneurs, composé de 35 membres), dans un rapport sur l'exécution de la Stratégie à moyen terme soumis à la fin de la période couverte par la Stratégie Rapport d'étape après la première année de l'exercice biennal; rapport sur l'exécution du programme à la fin de l'exercice biennal	Oui, OMD et questions transversales, par exemple santé humaine, traitement du cancer, sécurité alimentaire, gestion des ressources en eau, applications industrielles et surveillance de l'environnement	Certains organismes du système pendant la phase de planification: FAO, OMS, par exemple	États Membres	

Annexe II

Partie A Coûts de transaction: volume de la documentation et coûts correspondants

(Sur la base des réponses aux questionnaires du CCI, mai 2012)

<i>Organismes</i>	<i>Volume des documents de planification stratégique</i>	<i>Coûts correspondants</i>
ONU	Cadre stratégique pour la période 2010-2011: 525 pages, dont la deuxième partie (rassemblant les différents programmes) représente 502 pages	
ONUSD	Stratégie pour la période 2008-2011: 13 pages	Élaborée au niveau central par la Division de la planification des programmes et du budget au Siège de l'ONU; on ne dispose donc pas des coûts ventilés pour l'ONUSD.
PNUE	Stratégie à moyen terme pour la période 2010-2013: 36 pages	
ONU-Habitat	Plan stratégique et institutionnel à moyen terme: 9 pages	
HCR	Aperçu de ses plans dans une publication intitulée «Rapport global» – document de quelque 120 pages accompagné d'un CD-ROM avec des chapitres distincts de 4 à 5 pages par pays couvrant 40 opérations dans le monde entier	Les informations concernant le coût de la publication du Rapport global n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction du présent rapport.
HCDH	Priorités stratégiques mondiales pour 2012-2013: 15 pages Plan de gestion stratégique 2010-2011: 160 pages	
UNRWA	Stratégie à moyen terme: une cinquantaine de pages Plans de mise en œuvre sur le terrain, avec annexes: environ 70 pages	Les coûts d'édition, d'impression, de traduction et de distribution ne sont pas très importants au regard du travail que nécessite la réalisation de ces documents. Pour l'exercice biennal, le coût de ces documents s'élève à environ 30 000 dollars É.-U.
PNUD	Plan stratégique du PNUD pour 2008-2011: 48 pages Aiming higher: Strategic priorities for a stronger UNDP (Priorités stratégiques du PNUD): 11 pages	
FNUAP	Plan stratégique: 43 pages Examen à mi-parcours: 32 pages	Des informations précises concernant les coûts de traduction, d'impression et de distribution ne sont pas disponibles.

<i>Organismes</i>	<i>Volume des documents de planification stratégique</i>	<i>Coûts correspondants</i>
UNICEF	Le Plan stratégique à moyen terme approuvé en 2005 comportait 123 pages, dont 52 pages de tableaux de résultats. Ces tableaux sont actualisés tous les deux ans et la version la plus récente, actualisée en 2012, faisait 39 pages.	
PAM	Plan stratégique pour la période 2008-2013: 32 pages	Traduit en interne (anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe). Coût total pour 10 000 exemplaires: 8 209 euros (dont 1 880 euros pour les graphiques) (au taux de change en vigueur au 14 novembre 2012 = 10 500 dollars É.-U.)
UNOPS	Plan stratégique: une trentaine de pages	Traduit en interne en français et en espagnol pour un coût correspondant à près de quatre semaines de travail (soit un montant estimatif total de 8 000 dollars É.-U. pour les seuls traitements). Les coûts d'impression et de distribution s'élèvent à environ 15 000 dollars É.-U.
OIT	Programme et budget pour 2012-2013: 141 pages en anglais, 165 pages en français, 172 pages en espagnol L'orientation et les priorités de l'OIT 2010-2015: 19 pages	
FAO	Cadre stratégique pour 2010-2019: 37 pages Plan à moyen terme et Programme de travail et budget: 185 pages	Plan à moyen terme et Programme de travail et budget 2012-2013 (traduction et impression: 232 000 dollars É.-U.). Annexes en ligne (traduction et impression: 21 400 dollars É.-U.). Notes d'information (traduction et impression: 54 200 dollars É.-U.) Examen à mi-parcours 2010 (traduction et impression: 52 200 dollars É.-U.)
OACI	Environ 94 pages	
OMS	Plan stratégique à moyen terme: 111 pages Programme général de travail: 44 pages	
UPU	Document stratégique: 40 pages maximum Plan d'activités: 40 pages maximum	
UIT	Plan stratégique: environ 120 pages	

<i>Organismes</i>	<i>Volume des documents de planification stratégique</i>	<i>Coûts correspondants</i>
OMM	Plan stratégique 2012-2015: 22 pages	Publié essentiellement en ligne; versions papier produites uniquement pour les membres et les partenaires, sur demande.
OMI	Plan stratégique: 16 pages Plan d'action de haut niveau: 34 pages	
OMPI	Plan stratégique à moyen terme pour 2010-2015: 62 pages	
ONUDI	Cadre de programmation à moyen terme: 60 pages ou plus Programme et budgets: environ 125 pages Examen à mi-parcours du Cadre de programmation: 30 pages	Conformément à la volonté de l'ONUDI de réduire l'utilisation du papier, les documents directifs sont tirés à un nombre très limité d'exemplaires.
OMT	Livre blanc: 35 pages	Coûts de traduction: environ 20 000 dollars É.-U. Impression: les documents pour les réunions des organes statutaires ne sont pas imprimés. Les membres y ont accès en ligne et impriment leur propre exemplaire.
AIEA ⁷⁴	Stratégie à moyen terme (2012-2017): 8 pages Programme et budget (2012-2013): environ 180 pages	2 200 euros

⁷⁴ L'AIEA⁷⁴ est, après ONU-Habitat, l'organisme du système dont le document de planification stratégique est le plus court. Les coûts de production de ce document sont les plus faibles par rapport à ceux des autres organismes.

Annexe II

Partie B

Coûts de transaction: ressources allouées au processus

(Données fondées sur les réponses aux questionnaires du CCI, mai 2012)

<i>Organisation</i>	<i>Temps de préparation/recherche</i>	<i>Personnel affecté (groupe de coordination centrale)</i>	<i>Temps consacré aux consultations internes</i>	<i>Traduction</i>	<i>Coûts Impression/distribution</i>
ONU		Uniquement pour le Cadre stratégique, le temps de travail du personnel du Secrétariat assurant le service des différents comités et organes a représenté quelque 10,3 millions de dollars É.-U. (A/57/387, par. 162)	3-4 mois		Le Cadre stratégique pour 2010-2011 fait 525 pages, dont 482 pages pour la deuxième partie, qui regroupe les différents programmes (BPPBC).
CNUCED*					
ONUDC	2 mois	1 P4, 1 P5, 1 G6			
PNUE	12 mois	1 P5, 1 P2			
ONU-Habitat	24 mois	2 P5, 2 P4			
HCR	2 mois		5 semaines		
HCDH**					
UNRWA	>12 mois	2 personnes		30 000 dollars É.-U.	
PNUD	15 mois		3-4 mois		
FNUAP	18 mois				
UNICEF	9 mois	1 P5, 1 P4, 1 P2	5-7 mois		
		Ainsi que près de 3 à 5 mois-personne pour plus de 15 fonctionnaires aux classes P5 et D1 dans l'ensemble des divisions du siège et au moins 2 mois-personne à la classe P5 dans 7 bureaux régionaux	En outre, trois sessions extrabudgétaires et plusieurs sessions informelles avec les États membres		
PAM	24 mois				

Organisation	Temps de préparation/ recherche	Personnel affecté (groupe de coordination centrale)	Temps consacré aux consultations internes	Coûts	
				Traduction	Impression/distribution
UNOPS	Plusieurs mois			8 000 dollars É.-U.	15 000 dollars É.-U.
OIT	10 mois	10 fonctionnaires P (50%) 1 G (50%)	8-10 mois		
FAO	24 mois		24 mois	Plan à moyen terme/programme de travail et budget 2012-2013: 232 000 dollars É.-U. Annexes en ligne: 21 400 dollars É.-U. Notes d'information: 54 200 dollars É.-U. Examen à mi-parcours 2010: 52 200 dollars É.-U.	
OACI	6 mois	3 personnes	3-5 mois		
OMS	18-24 mois	5 personnes à temps complet; au moins 3 ou 4 personnes dans chaque bureau régional	9-12 mois		
UPU	30 mois				
UIT	12-18 mois				
OMM	36 mois	1 P5, 1 G6			
OMI	6 mois	2 personnes	30 à 40 % du temps total		
OMPI	12 mois		6 mois		
ONUDI	12 mois	1 personne à temps complet, plusieurs personnes à temps partiel			
OMT	24 mois		18 mois	20 000 euros	
AIEA	12 mois	3 personnes ⁷⁵	12 mois	2 200 euros	

* Pas de réponse au questionnaire.

** Pas de réponse à la rubrique 13 du questionnaire.

⁷⁵ Coût financé au titre des tâches courantes des administrateurs hors classe responsables du programme.

Annexe III

Vue d'ensemble des mesures à prendre par les organisations participantes suite aux recommandations du Corps commun d'inspection (JIU/REP/2012/12)

	Effet escompté	Nations Unies, fonds et programmes														Institutions spécialisées et AIEA													
		CCS	Nations Unies*	CNUCED	PNUD	PNUE	FNUAP	ONU-Habitat	HCR	UNICEF	ONU/DC	UNOPS	UNRWA	ONU-Femmes	PAM	FAO	AIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	ONUSIDA	UNESCO	ONUDI	OMM	UPU	OMT	OMS	OMPI
Soumission	Pour suite à donner	<input checked="" type="checkbox"/>																											
	Pour information	<input type="checkbox"/>																											
Recommandation 1	c	E																											
Recommandation 2	d		E																										
Recommandation 3	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	c		L																										
Recommandation 5	c		L																										

Légende: L Recommandation pour décision par l'organe délibérant.
 E Recommandation pour suite à donner par le chef du secrétariat.
 La recommandation n'appelle pas de mesure de la part de cette organisation.

Effet escompté: **a**: transparence accrue; **b**: diffusion des pratiques optimales; **c**: coordination et coopération accrues; **d**: contrôle et respect accrues;
e: renforcement de l'efficacité; **f**: économies substantielles; **g**: efficacité accrue; **o**: autres.

* Couvre toutes les entités énumérées dans la circulaire ST/SGB/2002/11, autres que la CNUCED, l'ONU/DC, le PNUE, ONU-Habitat, le HCR et l'UNRWA.