

MEM
648

Université du Québec

École nationale d'administration publique

**Une approche institutionnelle de l'imputabilité administrative.
Cas de l' OACI, l'UNIDO et de l'ONUDAES, organisation des Nations
unies.**

Par Bonaventure Kouamé



Mémoire de Maîtrise, option B pour analyste, concentration en administration internationale

Dirigé par

Le professeur Louis Côté, Directeur de l'Observatoire de l'administration publique du Québec

et

Le professeur agrégé Bachir Mazouz, de l'École nationale d'administration publique.

[MONTREAL]

Automne 2006

Remerciements

Nous tenons à remercier les personnes qui nous ont permis de réaliser notre mémoire de maîtrise, nous contentant en toute confidentialité à ne citer que les institutions qui nous ont permis de les rencontrer

Nous commençons à remercier tout particulièrement nos professeurs de l'École nationale d'administration publique, à savoir M. Louis Côté, professeur et Directeur de l'Observatoire de l'administration publique du Québec et M. Bachir Mazouz, professeur agrégé. Ces deux professeurs ont participé avec rigueur, persévérance et beaucoup de patience, à chacune des étapes de notre recherche. Leurs judicieux conseils et encouragements ont inspiré nos travaux et permis leur aboutissement.

Un grand merci également à la Direction des ressources humaines, du recrutement et des études de l'Organisation de l'Aviation civile internationale (OACI), au Département de l'Administration à l'Organisation des Nations unies pour le Développement Industriel (ONUUDI), au Département des Affaires Économiques et Sociales des Nations unies qui ont apporté une aide essentielle à la préparation du présent mémoire.

Et, pour finir, un égal merci à la Direction de l'Organisation des Nations unies pour le Développement Industriel (ONUUDI), qui nous a permis de vivre un stage de trois mois au sein de son administration, et nous familiariser ainsi *in situ* avec les travaux des Nations unies.

Table des matières

REMERCIEMENTS	2
TABLE DES MATIÈRES	3
INTRODUCTION	5
PARTIE I. PROBLÉMATIQUE DE L'IMPUTABILITÉ À L'ONU	7
1.1 LACUNE PERSISTANTE EN MATIÈRE D'IMPUTABILITÉ ADMINISTRATIVE À L'ONU	7
A. Rappel historique de la création de l'ONU	8
B. Structure de l'Organisation des Nations unies	10
C. Organismes de contrôle et d'imputabilité.....	12
D. Critiques de l'organisation des Nations unies et nécessité d'implanter un système d'imputabilité (1986-1997).....	19
1.2 QUESTION FONDAMENTALE DE LA RECHERCHE.....	32
1.3 HYPOTHÈSE FONDAMENTALE DE LA RECHERCHE	35
PARTIE II. THÉORIES ET CONCEPTS RELATIFS À L'IMPUTABILITÉ ADMINISTRATIVE	38
2.1 DÉFINITIONS ET PRATIQUES ÉMERGENTES DE L'IMPUTABILITÉ	39
2.2 THÉORIES DU NÉO-INSTITUTIONNALISME	46
A. Institutionnalisme historique.....	51
B. Institutionnalisme du choix rationnel.....	57
C. Institutionnalisme sociologique	60
D. Limites des approches historique, du choix rationnel et sociologique	62
2.3 IMPUTABILITÉ SELON LA THÉORIE DE L'AGENCE	68
2.4 NOUVEAU MANAGEMENT PUBLIC (NMP) ET PLACE DE L'IMPUTABILITÉ.....	74
2.5 PRÉCISION CONCEPTUELLES ET TERMINOLOGIQUES	79
A. L'ONU, une organisation internationale gouvernementale (OIG, objet de recherche)	80
B. La gouvernance.....	81
C. L'imputabilité administrative.....	86
D. Les réformes institutionnelles et administratives.....	89
E. La culture organisationnelle	95
PARTIE III. MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE.....	101
3.1 OPÉRATIONNALISATION	101
A. Imputabilité et reddition de comptes.....	102
B. Imputabilité et culture organisationnelle	104
3.2 CHOIX DES VARIABLES	106
A. Variable indépendante : la perception de légitimité, de flexibilité et d'adaptabilité	107
B. Variable intermédiaire : le leadership du SG et le soutien des États membres	108
C. Variable dépendante : l'efficacité du système d'imputabilité.....	108
3.3 CHOIX DES INDICATEURS	109
3.4 PROCÉDURE DE VÉRIFICATION DE L'HYPOTHÈSE.....	110
A. Collecte des informations.....	110
B. Méthode de traitement des données	129
C. Mode d'interprétation des données	139
PARTIE IV. RÉSULTATS, DISCUSSIONS ET LIMITES DE LA RECHERCHE.....	150
4.1 PERCEPTION QUE LES PERSONNES INTERVIEWÉES ONT DE L'IMPUTABILITÉ ADMINISTRATIVE.....	151
4.2 PERCEPTION QUE LES INTERVIEWÉS ONT DES ORGANES ONUISIENS D'IMPUTABILITÉ ADMINISTRATIVE	152
4.3 PERCEPTION QUE LES INTERVIEWÉS ONT DES MÉCANISMES ONUISIENS D'IMPUTABILITÉ ADMINISTRATIVE	154
4.4 DISCUSSIONS.....	155

Reçu le 2 mars 07

4.5 LIMITES DE LA RECHERCHE.....	167
CONCLUSION	173
BIBLIOGRAPHIE.....	175
TABLEAU A : CODAGE DES ENTREVUES.....	189
TABLEAU B : DEGRÉ DE CONNAISSANCE DU SYSTÈME D'IMPUTABILITÉ DES EMPLOYÉS	194
ANNEXE I : ORGANIGRAMME DE L'ONUDI.....	197
ANNEXE II : STRUCTURE DE LA RESPONSABILISATION.....	198
ANNEXE III : LES QUATRE ÉTAPES DE LA RESPONSABILISATION.....	200
ANNEXE IV : DIFFÉRENTS TYPES DE RAPPORTS D'IMPUTABILITÉ	202
ANNEXE V : DIFFÉRENTS COMPORTEMENTS ET VALEURS SUSCITÉS SELON LE TYPE D'IMPUTABILITÉ	203
ANNEXE VI : ALIGNEMENTS IDÉAUX D'IMPUTABILITÉ	204
ANNEXE VII : SCHÉMA DE L'HYPOTHÈSE.....	205
ANNEXE VIII : EXEMPLE DU RAPPORT D'ÉVALUATION DU PERSONNEL	206
ANNEXE IX : VERBATIM DES ENTREVUES EXPLORATOIRES.....	210

«La réforme est un processus, pas un événement.»

- Kofi Annan, Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies (ONU)

Introduction

Dans un monde où les scandales financiers tels que ceux des entreprises Enron et Worldcom aux Etats-Unis, ou celui du scandale des commandites au Canada, sont mis au grand jour par les médias, les citoyens, déjà sceptiques vis à vis du pouvoir politique, se retrouvent davantage conscients des impacts directs dans leur vie, des décisions prises par ces hommes et femmes oeuvrant dans le monde politique et administratif. L'imputabilité ou, en bout de ligne, le vote «sanction» des citoyens, semble ainsi être leur seul pouvoir ou la seule garantie d'une saine gestion des fonds publics.

L'image et la confiance que doit inspirer l'État, ou tout individu détenteur d'une charge ou d'un mandat public auprès des citoyens, se font, du fait des scandales financiers et autres cas de malversation, remettre en question. Cette situation coïncide malheureusement avec l'arrivée de la mondialisation, autant dire d'une logique de compétitivité cynique entre nations.

Bien des pays se sont alors sentis obligés de moderniser leur secteur public au cours de ces 25 dernières années (Côté, 2006, p. 2). La crise des finances publiques, la compétition entre systèmes publics pour mieux s'adapter à la concurrence internationale, la volonté de profiter des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), les attentes que les populations ont pour améliorer la qualité des interventions publiques, poussent les États à

rechercher un «nouveau management public» (Côté, 2006, p. 2), un management qui serait davantage soucieux de satisfaire les citoyens tout en obtenant des résultats concrets.

Les réformes administratives enclenchées dans cette vague de remises en question de l'administration étatique et de sa gestion ont révélé l'importance de l'imputabilité que les populations considèrent de plus en plus comme une garantie de saine et bonne utilisation des fonds publics tout en assurant la transparence permettant de rétablir la confiance dans les institutions de l'État. S'il faut retenir que ces réformes administratives basées sur l'imputabilité sont bien mondiales, il nous faut souligner que les stratégies d'élaboration et de mise en œuvre de ce vertueux concept varient selon les spécificités nationales (Mazouz, Tremblay, Facal, 2005, p. 405).

Elles varient également selon les organisations internationales, à l'exemple de l'ONU. Ainsi, l'accroissement de la demande des interventions de l'ONU dans divers dossiers, les ressources financières limitées dans tous les cas, les attentes des citoyens et les nombreuses critiques à l'encontre de ladite ONU obligent cette dernière à s'orienter vers des réformes administratives basées sur l'imputabilité et fortement inspirées de celles de certains de ses États membres.

Ces réformes administratives, lancées timidement au début des années 1990, prirent de plus en plus de place dans le discours officiel de l'Organisation à partir de 1997. Ainsi, Kofi Annan, actuel Secrétaire général (1997-2006) s'est fait fort de relever le défi de donner à l'Organisation une culture de responsabilisation qui la rendra plus efficace. Les réformes annoncées, toutes prometteuses et bénéficiant du soutien des États membres n'ont pu, dix ans plus tard, mener aux réformes promises basées sur l'imputabilité.

Bien au contraire, la présente recherche nous permet d'affirmer que le manque de communication adaptée au nouveau cadre de gestion des Nations unies basée sur l'imputabilité comme garantie de la performance et des résultats, ainsi que l'incompréhension que les hauts fonctionnaires et autres employés ont des implications de l'imputabilité administrative, sont responsables de l'inefficacité de l'imputabilité administrative aux Nations unies.

Nous en sommes arrivés à cette conclusion à la suite d'une recherche sur l'imputabilité administrative, à l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), l'Organisation des Nations unies pour le développement industrielle (ONUUDI) et l'Organisation des Nations unies Département des affaires économiques et sociales (ONUDES), présentant la problématique liée à l'imputabilité aux Nations unies (I), les théories et concepts qui s'y rattachent (II), tout en y associant une stratégie de recherche (III).

PARTIE I. Problématique de l'imputabilité à l'ONU

L'imputabilité est une notion complexe. Pour pouvoir appréhender la problématique de l'imputabilité administrative dans le contexte spécifique des Nations unies, il faut connaître le contexte et les lacunes persistantes en matière d'imputabilité (1.1), afin d'émettre une question (1.2) et une hypothèse fondamentale de la recherche (1.3).

1.1 Lacune persistante en matière d'imputabilité administrative à l'ONU

Pour comprendre le contexte général de l'Organisation des Nations unies et ses difficultés à implanter un système d'imputabilité efficace, il nous faut remonter aux guerres du début du siècle précédent et aux sentiments pacifiques qui ont inspiré la mission que ses États fondateurs lui ont confiée (A). Il nous faut aussi constater que la structure actuelle de l'ONU (B) et de ses divers organismes de surveillance (C) résultant de l'évolution historique, ont toujours donné lieu à des critiques récurrentes et endémiques (D). Un rappel historique et une analyse de l'évolution de l'ONU s'imposent donc.

A. Rappel historique de la création de l'ONU

L'ONU naquit des cendres de la Société des nations (SDN) dont elle s'est fortement inspirée. Issu du programme en quatorze points du Président américain Woodrow Wilson qui était basé sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et sur la sécurité collective comme mentionné au Traité de Versailles, le pacte de la SDN traduisait la conjugaison du réalisme européen et de l'idéalisme wilsonien. Sortant du premier conflit mondial, les alliés avaient éprouvé la nécessité de changer la dynamique des relations entre États et d'embrasser l'idée, peut-être utopique, d'une paix perpétuelle. Et pourtant! Aussi curieusement que cela puisse paraître, les Américains n'ont pas jugé bon d'adhérer à la SDN. Peut-être du fait que celle-ci n'a pas su remplir sa mission de développer la coopération entre les nations, et d'assurer alors la paix et la sécurité suite aux crises qui ont suivi l'application du Traité de Versailles.

La SDN s'était dotée d'une structure inspirée des organisations techniques de l'époque, à l'image de l'Union internationale des télécommunications (UIT), la plus ancienne organisation technique

de coordination connue au départ sous l'appellation d'Union internationale du télégraphe (1865). Cette organisation internationale, rassemblant des États autant que le secteur privé, était composée d'un secrétariat général, du "*International Frequency Registration Board*" (IFRB), et de divers comités consultatifs. L'UIT fut rattachée aux Nations unies en 1947.

Si des consensus sont bien réalisables dans les structures techniques à objectifs limités ou uniques (télécommunication dans le cas de l'UIT), cela paraissait moins évident à la SDN, une organisation nouvellement constituée, et dont les objectifs étaient plutôt politiques. Ainsi, on voit mal comment un État aurait été capable «d'élargir sa conception de l'intérêt national au point de risquer la vie de ses soldats pour des causes qui ne le concernent pas directement» (Bertrand, 2000, p. 24). C'est là un constat qui explique l'impuissance de la SDN lors de l'agression japonaise en Chine (1933), tout autant que lors de l'invasion de l'Éthiopie par les troupes italiennes de Mussolini (1935). Les antagonismes entre les vainqueurs de la Première Guerre mondiale qui n'avaient pu s'élever au-dessus de leurs intérêts particuliers pour choisir les membres du Conseil de sécurité, mais aussi pour déterminer leurs rôles respectifs dans les autres institutions (Assemblée générale, Cour internationale de justice, Secrétariat) ont ainsi condamné la SDN à l'échec. Dans un contexte international caractérisé par l'affaiblissement et la désorganisation des États nationaux, toutes les questions d'imputabilité ou d'efficacité administrative furent reléguées au second plan.

La deuxième Guerre mondiale marque l'échec définitif de la SDN et de sa volonté d'instaurer un climat de paix entre les États. L'ONU prend le relais de la SDN en 1945, elle en est fortement inspirée et comparable.

B. Structure de l'Organisation des Nations unies

La création de l'ONU marque la volonté des nations victorieuses de la Seconde Guerre mondiale de renouer avec les idées de coopération entre les peuples pour maintenir une paix et une sécurité internationales durables. Elle compte aujourd'hui 191 États souverains adhérant aux principes de son texte fondateur : la Charte des Nations unies.

L'ONU est composée de six organes principaux : l'Assemblée générale, le Conseil de tutelle, le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social, la Cour internationale de justice et le Secrétariat. À ce noyau sont greffés différents programmes, fonds et services (UNICEF, PNUD, HCR...). Le système des Nations unies est cependant beaucoup plus vaste. Il comprend les institutions spécialisées comme l'UNESCO, la FAO, l'OACI, l'ONUDI etc..., ainsi que les institutions de Bretton Woods (FMI, Groupe de la Banque mondiale).

Le système des Nations unies fut édifié par la prolifération et l'ajout de divers organes allant de pair avec l'accroissement des interventions de l'ONU. Le système des Nations unies a aujourd'hui une structure complexe et est affecté d'un dédoublement administratif inopportun. La structure organisationnelle complexe du Secrétariat a subi des réformes dès l'année 1997, notamment avec la création du Département des affaires économiques et sociales (DAES) regroupant trois départements antérieurs et la fusion de deux programmes pour former l'Office contre le contrôle la drogue et le crime (UNODC) Voir le site officiel des Nations unies, 2005, url : <http://www.un.org/french/reform/dossier.html>. Le secrétariat général a de plus créé son Conseil de direction, qui regroupe ses chefs de départements et de bureaux ainsi que les chefs des

fonds et programmes des Nations Unies. Le Secrétaire général a aussi regroupé les bureaux hors siège et renforcé le rôle des coordonnateurs résidents des Nations Unies pour économiser et partager les ressources ainsi que préparer et coordonner leurs activités de façon plus intégrée. Et pour finir, quatre comités ont été formés pour assurer la cohérence des activités de l'Organisation dans les domaines de la paix et de la sécurité, des affaires humanitaires, du développement et des affaires économiques et sociales (Site officiel des Nations unies, 2005, url : <http://www.un.org/french/reform/dossier.html>).

Aujourd'hui, 25 départements et bureaux ainsi que dix chefs de programmes et de fonds relèvent du secrétaire général (Site officiel des Nations unies, 2005, url : <http://www.un.org/french/reform/chap2.htm>). Dans la pratique «de nombreux chefs de département reçoivent très peu d'instructions directement de moi (le Secrétaire général), et sont isolés chacun dans sa sphère, ou sont censés travailler ensemble dans un vague «comité exécutif», sans qu'un appui administratif assez consistant vienne leur permettre de le faire véritablement.» Voir url : <http://www.un.org/french/reform/chap2.htm>. Cette situation crée des difficultés dans la gestion des responsabilités hiérarchiques, et explique le manque d'imputabilité aux Nations unies. Parallèlement, et cela illustre le problème, le système de la paie ou les systèmes informatiques de gestion très hétérogènes des organisations des Nations unies, comme le révèlent les conclusions et recommandations du "Joint Inspection Unit" (JIU), entraînent des coups financiers énormes.

«Le système intégré de gestion (IMIS) a coûté plus de 80 millions de dollars américains et le système intégré d'information sur les ressources (IRIS) de l'OIT quelque 40 millions. L'OMS, quant à elle, a signé avec la société Oracle un contrat de 55 millions de dollars. Voilà quelques exemples, parmi bien d'autres. Et les États Membres (sic) de payer des factures astronomiques

pour des services identiques.» (JIU/REP/2002/9). Le même rapport dénombre 17 systèmes de traitement différents des états de paie. « ...une analyse préliminaire montre de plus que l'établissement d'un système de paie commun permettrait d'économiser quelque 100 millions de dollars É.-U. en 10 ans.» (JIU/REP/2002/9). Chaque organisme interprète à sa façon les règles et les dispositions communes, ce qui complique inutilement l'administration et la modernisation de la paie.

Ces dédoublements administratifs et la complexité de la structure des Nations unies sont imputables à un manque de coordination et d'harmonisation qui a des conséquences sur l'imputabilité. Le Secrétaire général a entrepris en 1997 des réformes pour réduire les cas de dédoublement administratif, et simplifier la structure organisationnelle. Lesdites réformes doivent intégrer l'imputabilité administrative puisque celle-ci permettrait de clarifier les responsabilités et les champs d'action de tous les fonctionnaires et de toutes les organisations des Nations unies. L'imputabilité comprise dans sa forme la plus simple, comme le fait de répondre et d'être responsable de ses actes, permettra, en principe, d'identifier toute personne à l'origine de chaque décision. Une réforme administrative intégrant des mécanismes clairs d'imputabilité aiderait à assurer la cohérence et l'harmonisation du système, et éviterait les dédoublements administratifs.

C. Organismes de contrôle et d'imputabilité

Dès sa création, l'ONU s'est dotée de diverses instances et mécanismes de contrôle de l'imputabilité. Le Comité des commissaires aux comptes (CCC) des Nations unies, créé par l'Assemblée générale en 1946, est chargé de vérifier les comptes des programmes et fonds de

l'Organisation et de communiquer les constatations à l'Assemblée générale par l'intermédiaire du Comité consultatif chargé des questions administratives et budgétaires (Site officiel du Comité des commissaires aux comptes, 2006, url : <http://www.unsystem.org/auditors/>). Le Corps commun d'inspection (CCI) est aussi créé à titre expérimental en 1966, et obtiendra le statut permanent en 1978. Le CCI est mandaté à conduire les inspections, enquêtes et évaluations à l'échelle du système des Nations unies (Site officiel du Corps commun d'inspection, 2006, url : <http://www.unjiu.org/>). Ces deux corps (CCC et CCI) sont pourtant restés dans l'ombre et ne semblaient pas avoir d'importance. Rappelons qu'à la création des Nations unies en 1947, les préoccupations des États fondateurs n'étaient pas l'imputabilité administrative. En effet, selon la Charte de l'ONU, les buts de celle-ci sont au nombre de quatre : a) maintenir la paix et la sécurité internationales; b) développer des relations amicales entre les nations; c) coopérer à la recherche d'une solution aux problèmes internationaux en encourageant le respect des droits de l'homme; et d) être un centre où s'harmonisent les efforts des nations (Site officiel de l'ONU, 2005, url : http://www.un.org/french/aboutun/uninbrief/chapter1_intro.html). Ces buts reflètent les préoccupations des pays dirigeants au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale. Toutefois, et avec le recul, l'importance des mandats du CCI et du CCC qui consistaient, somme toute, à des pouvoirs d'évaluation, d'investigation et de vérification dans tous les domaines qui intéressent l'efficacité des services et le bon emploi des fonds, a été, à notre sens, négligée. Les recommandations de ces organismes de contrôle ont rarement été suivies. Ce n'est qu'avec l'intérêt grandissant des pays occidentaux, au début des années 1990, pour les questions relatives à l'imputabilité administrative que ces instances onusiennes de contrôle ont retrouvé une certaine importance au sein du système des Nations unies. La création du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) en 1994, décrit ci-après, en est un témoignage.

1. Corps commun d'inspection (CCI)

Le Corps commun d'inspection (CCI) a été créé en 1966 à titre expérimental par la résolution 2150 de l'Assemblée générale. À la suite de nombreuses prorogations de son mandat, l'Assemblée générale accorde au CCI en 1972 le statut d'organe subsidiaire permanent. C'est le seul organe extérieur indépendant du système des Nations unies qui soit mandaté à mener des inspections, évaluations et enquêtes. Sa mission se résume comme suit :

- « a) aider les organes délibérants des organisations participantes à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de gouvernance dans l'exercice de leurs fonctions de contrôle de la manière dont les secrétariats gèrent les ressources humaines, financières et autres ;
- b) aider les différents secrétariats à s'acquitter avec plus d'efficacité et d'efficience des mandats confiés par les organes délibérants et des objectifs de la mission assignée aux organisations ;
- c) promouvoir une plus grande coordination entre les organisations ;
- d) recenser les meilleures pratiques, proposer des repères et faciliter le partage de l'information à travers tout le système.» (Corps commun d'inspection, 2004)

2. Bureau des services de contrôle interne (BSCI)

Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a été créé en 1994 en application de la résolution 48/218 B de l'Assemblée générale. Il devait doter l'organisation d'un système crédible, efficace et permanent interne de contrôle de ses opérations. Son mandat est «d'aider le Secrétaire général à s'acquitter de ses responsabilités administratives en lui fournissant les services d'audit interne, conseils de gestion, évaluation et contrôle de l'exécution des programmes, inspections et investigations» (Bureau des services de contrôle interne, 2004). Le BSCI a donc deux fonctions principales : «promouvoir une gestion efficace et rationnelle des programmes et prévenir les problèmes ; il identifie et signale les cas de fraude, les abus et les irrégularités de gestion (Bureau des services de contrôle interne, 2004). À long terme ses fonctions visent à assurer une gestion

conforme aux règles, procédures, directives de l'ensemble des fonctionnaires du système des Nations unies et une optimisation des ressources financières et administratives. »

3. Bureau de la gestion des ressources humaines

Le Bureau de la gestion des ressources humaines du Secrétariat fournit régulièrement des conseils et des services liés aux questions et aux problèmes de gestion des ressources humaines dans les départements et les bureaux, aux sièges sociaux comme à l'extérieur. Il fait respecter les procédures de recrutement, d'affectation, de promotion, ainsi que les politiques et procédures de formation et de perfectionnement du personnel. Il doit de plus faire respecter les politiques de suivi du comportement professionnel, les règles d'indemnisation et les procédures de gestion des prestations (Assemblée générale, A/55/253 août 2000).

4. Comité des commissaires aux comptes (CCC)

Le Comité des commissaires aux comptes (CCC) a été créé en 1946 par la résolution 74 (I) de l'Assemblée générale. Il est «chargé de vérifier les comptes de l'organisation des Nations unies et de ses fonds et programmes, et de transmettre ses constatations à l'Assemblée générale par l'intermédiaire du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires».

5. Groupe mixte des vérificateurs externes des comptes de l'Organisation des Nations unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique (ci-après cité comme le Groupe des vérificateurs)

Le Groupe des vérificateurs a été créé en 1959 par la résolution 1438 (XIV) de l'Assemblée générale. Le Groupe mixte «est composé des membres du CCC et des vérificateurs externes désignés par les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique (...). Le Groupe des vérificateurs externes s'efforce, par une action dynamique et dans l'intérêt des États membres, de faire respecter au plus haut degré les principes de responsabilité et de transparence et d'assurer une saine gestion des finances.» (Le Groupe des vérificateurs externes des comptes, 2004, url : http://www.unsystem.org/auditors/fr/fr-external-default-01intro_print.htm).

Le Groupe mixte des vérificateurs externes encourage de plus ses membres à coordonner les activités de vérification dont ils ont la charge, et à échanger des informations sur leurs méthodes de travail et les conclusions de leurs travaux respectifs. Le Groupe donne des conseils sur les meilleures méthodes à suivre en matière de comptabilité et de vérification des comptes dans les organismes des Nations Unies (Le Groupe des vérificateurs externes des comptes, 2004, url : http://www.unsystem.org/auditors/fr/fr-external-default-01intro_print.htm).

6. Contrôleur général de l'ONUDI

Le Bureau du Contrôleur général de l'ONUDI a été créé en juin 2003 pour améliorer la performance et l'imputabilité dans l'Organisation. Il jouit d'une indépendance complète tout en étant sous l'autorité du Directeur général à qui il rend des comptes. Le Bureau peut ainsi mener des investigations de tout genre qu'il considère nécessaires au bon fonctionnement de l'Organisation (UNIDO/DGB/(M).93). Aucun document, ou aucune entrave de quelque nature que ce soit, ne peut lui être opposé dans l'exercice de ses fonctions (UNIDO/DGB/(M).93). Le

Contrôleur général travaille en étroite collaboration avec toutes les instances de contrôle et de surveillance, à l'exemple des auditeurs externes.

7. Groupe du suivi des responsabilités

«Pour faire en sorte que le Secrétariat prenne en compte les conclusions de ses organes d'examen et de contrôle au niveau des systèmes de gestion et pour renforcer les mécanismes de suivi des responsabilités existantes, il est créé un Groupe du suivi des responsabilités» (S/T SGB/ 2000/14). Il renforce le contrôle au plus haut niveau hiérarchique. Son Vice secrétaire général le préside, assisté de jusqu'à quatre Secrétaires généraux adjoints. Le groupe se réunit une fois l'an (selon les besoins) pour voir la façon dont les responsabilités et pouvoirs sont exercés dans l'Organisation; il recommande alors au Secrétaire général les mesures à prendre, s'il y a lieu, dans le cadre du système de gestion. Il peut ainsi convoquer des chefs de département, ou des organes de contrôle, pour leur poser des questions sur des points de leurs rapports respectifs.

Le Groupe : «

- a) Examine l'analyse des problèmes d'importance qui se posent dans le domaine de la gestion, accompagnée de recommandations, qu'établit annuellement le Département de la gestion à partir des rapports des organes de contrôle (Bureau des services de contrôle interne, Comité des commissaires aux comptes et Corps commun d'inspection) ;
- b) Détermine les mesures à prendre pour remédier aux problèmes constatés en ce qui concerne l'exercice des responsabilités ;
- c) Détermine les mesures à prendre pour remédier aux carences, irrégularités et autres problèmes constatés au niveau des systèmes de gestion qui sont susceptibles d'avoir des incidences non négligeables dans le domaine de la gestion». (ST/SGB/ 2000/ 14).

8. "High level Committee on management (HLCM)"

Le “High level Committee on management” (HLCM) est l’organe principal de coordination interne des Nations unies dans les domaines des finances, du budget, de la gestion des ressources humaines, de la sécurité du personnel, de l’information et des communications. Le HLCM a vu le jour en octobre 2000, et sa fonction principale se résume comme suit :

“Its main function is to advise CEB on administration and management issues that are of system-wide importance and to promote inter-agency cooperation and coordination on these matters on behalf of CEB. HLCM is composed of senior representatives with responsibilities in administration and management from member organizations and authorized to take decisions on behalf of their Executive Heads”. (Site officiel du HLCM, 2005, url : <http://ceb.unsystem.org/hlcm/default.htm>).

Les objectifs du HLCM sont, de plus, les suivants :

“The High Level Committee on Management is an organ of the subsidiary machinery of the Chief Executives Board (CEB) for Coordination. Its objectives are to improve and harmonize management practices in the organizations of the UN System and promote efficiency and effectiveness in their operations” (Site officiel du HLCM, 2005, url <http://ceb.unsystem.org/hlcm/default.htm>)

9. *Ombudsman*

Le Bureau de l’Ombudsman est créé au Cabinet du Secrétaire général pour le doter des services d’une personnalité impartiale et indépendante ayant pour mission de trouver des solutions aux problèmes que rencontrent les fonctionnaires dans l’exercice de leurs fonctions (Site officiel de l’Ombudsman des Nations unies, 2005, url <http://www.un.org/french/ombudsman/>).

L’Ombudsman se conformera aux dispositions de la Charte, au Statut et au Règlement du personnel ainsi qu’aux principes de justice et d’équité (Site officiel de l’Ombudsman des Nations unies, 2005, url <http://www.un.org/french/ombudsman/>).

L’Ombudsman est nommé par le Secrétaire général au rang de Sous-Secrétaire général, après consultation auprès du personnel. L’Ombudsman ne dépend, dans l’exercice de ses fonctions, d’aucun organe ou fonctionnaire de l’Organisation des Nations unies. Il a accès aux dossiers du

personnel, à l'exception des dossiers médicaux qui ne peuvent être communiqués qu'avec le consentement express de l'intéressé (Site officiel de l'Ombudsman des Nations unies, 2005, url <http://www.un.org/french/ombudsman/>).

Aucun fonctionnaire de l'Organisation ne peut contraindre l'Ombudsman à témoigner sur une affaire portée à son attention. L'Ombudsman est habilité à examiner tout différend, quelle que soit sa nature, relative à l'emploi à l'Organisation des Nations unies. Le terme « différend » s'entend dans son sens le plus large, et englobe notamment les problèmes concernant les conditions d'emploi, l'administration des prestations et avantages, les méthodes de gestion ainsi que les questions touchant au comportement professionnel ou aux relations avec le personnel (Site officiel de l'Ombudsman des Nations unies, 2005, url <http://www.un.org/french/ombudsman/>).

L'Ombudsman fait régulièrement rapport au Secrétaire général. Dans ses rapports, il présente un aperçu général de ses activités ainsi que des observations sur les politiques, procédures et pratiques qu'il a rencontrées (Site officiel de l'Ombudsman des Nations unies, 2005, url <http://www.un.org/french/ombudsman/>).

D. Critiques de l'organisation des Nations unies et nécessité d'implanter un système d'imputabilité (1986-1997)

Ayant quelque peu négligé l'importance des organismes de contrôle, l'ONU a été confrontée au fil des années à des scandales financiers internes. Les résultats mitigés de ses actions dans ses champs de compétence, notamment le maintien de la paix, ont de plus alimenté les critiques et

soulevé des questions sur l'efficacité et le maintien ou non de l'ONU dans le système international.

1. Critiques du système des Nations unies

Nombreuses ont été les critiques envers l'ONU, mais les plus préoccupantes furent celles contenues dans les rapports du Groupe des 18 en 1986¹, de "l'Heritage Fondation"² et celles formulées par le Corps commun d'inspection (CCI). Ces rapports présentés à l'Assemblée générale mirent en évidence les dysfonctionnements de l'administration onusienne.

Les critiques étaient les suivantes : le morcellement du système des Nations unies, le manque d'imputabilité financière, le manque de coordination efficace entre les différentes organisations, le chevauchement et la duplication des activités au sein des programmes et fonds, l'excessive autonomie des institutions spécialisées, la lourdeur des mécanismes de l'Assemblée générale et sa perte de crédibilité, la bureaucratie fortement centralisée, la non-publication de nombreux documents et l'utilisation du Secrétariat à des fins d'espionnage des États-Unis.

Au niveau de la gestion du personnel, les reproches sont : l'incompétence et le recrutement partial des fonctionnaires, la violation du principe d'impartialité des fonctionnaires internationaux fidèles à leur pays d'origine, les salaires et bénéfices trop élevés au Secrétariat. Cela en plus du manque d'uniformisation des procédures de recrutement, de promotion, de rotation, de formation

¹ Groupe d'experts intergouvernementaux constitué promptement par l'administration Reagan. La réforme administrative et une plus grande efficacité de l'ONU étaient exigées, sous peine de que les États-Unis se retirent des institutions onusiennes jugées inefficaces.

² L'Heritage Fondation est un Think tank basé à Washington. Cet Institut de recherche conservateur oriente ses recherches sur les activités des Nations unies. Dans les années 1980, il influence l'administration Reagan dans le différent qui opposait l'ONU aux États-Unis.

continue et de règles régissant la fin des contrats. Il en résulte des performances disparates au sein des départements.

Si le système d'imputabilité n'a jamais été appliqué, l'extraordinaire complexité de la structure institutionnelle l'a rendu inopérant voire caduc. Les objectifs vagues ainsi que le grand nombre de niveaux hiérarchiques dispersent la responsabilisation, obscurcissent les liens d'autorité, d'imputabilité et de communication. Selon le Corps commun d'inspection, de nombreuses institutions des Nations unies craignent les examens minutieux, et leurs méthodes d'évaluation sont floues. Ledit corps cite l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI) où il n'y aurait pas de système de contrôle d'efficacité et de rendement. Pour y remédier, le Corps commun d'inspection se joint au Groupe des 18 et à "l'Heritage Fondation" pour recommander d'accroître l'imputabilité financière, de clarifier, simplifier et rendre transparents les liens d'autorité. Il est également question de simplifier voire d'éliminer les structures superflues. Sur le contrôle, l'évaluation et les inspections, le Groupe des 18 estime dans son rapport que les recommandations du Corps commun d'inspection sont rarement appliquées dans les opérations de contrôle, d'évaluation et d'inspection, et qu'il faudrait donc instaurer un suivi systématique des inspections. Il faudrait aussi mettre plus d'emphasis sur les méthodes d'évaluation interne, maintenir l'indépendance des organes de contrôle et encourager la coopération entre le Corps commun d'inspection et les organes de contrôle externe.

Ces recommandations étaient fortement influencées par le contexte de l'époque : guerre froide et constante menace américaine de se retirer des Nations unies si l'Organisation ne justifiait pas les dépenses des fonds qui lui étaient alloués, en faisant preuve d'efficacité et de rendement de toutes

ses activités. Il faut ajouter que l'ONU traversait au début des années 1980 une grave crise financière due aux mauvais payeurs, autant dire les États-Unis d'Amérique. Le conservatisme et la position anti-ONU de "l'Héritage Fondation" n'améliorèrent pas les relations entre l'administration Reagan et l'ONU. À cette époque, l'ONU ne pouvait pas se permettre de perdre un bailleur de fonds. Elle dut donc accepter les critiques et commencer d'apporter les ajustements nécessaires pour les contrer. Elle doit donc aujourd'hui justifier les fonds qui lui sont alloués par ses membres, en produisant des résultats concrets en termes de gestion interne, tout autant que dans ses engagements internationaux.

Les années 1980 marquent un tournant important. Trente-cinq ans après la création de l'ONU, son efficacité est remise en question. Elle a d'évidence failli à plusieurs reprises au premier de ses objectifs et à sa finalité principale que sont le maintien de la paix et la sécurité internationale (affrontements israélo-palestiniens, guerre de Corée, Vietnam, etc...) et le bilan est négatif. Responsabilités et imputabilité prennent davantage d'importance et, au gré des États membres, des réformes significatives s'imposaient pour justifier l'existence de l'Organisation³.

2. Poursuite des critiques et recommandations récurrentes

Divers groupes de travail ont été formés pour améliorer le système des Nations unies avant le cinquantième anniversaire de sa création (pour la réforme du Conseil de Sécurité, sur le développement, etc.). L'"*Open-ended High-level Group*" obtint en 1995 le mandat de réformer et renforcer l'Organisation. Dans ses analyses et recommandations, ledit Groupe souligna le manque d'imputabilité effective. Dix ans après les recommandations du Groupe des 18, du Corps

³ Le soutien populaire américain pour le maintien de l'Onu était passé de 87 % en 1959 à 28 % en 1986.

commun d'inspection et du "Heritage Fondation", les mesures préconisées n'ont toujours pas été mises en oeuvre. On retient toutefois que "l'*Open-ended High level Group*" «réaffirmait» : a) l'importance de la collaboration entre les institutions de contrôle interne et externe ; b) l'implantation d'une nouvelle culture de management basée sur la performance ; c) une nouvelle procédure de grief et de justice interne (Müller, 1997, p. 203).

Telles sont les recommandations de l' "*Open-ended High level Group*" visant à ce que l'ONU devienne efficace et que son rendement lui permette de relever les défis du 21^e siècle. Ces recommandations sont, comme les précédentes, restées lettre morte.

3. Crise financière de l'ONU et fraudes imposant un système d'imputabilité efficace

L'ONU a constamment besoin de fonds depuis 1960. Sa crise chronique a forcé plusieurs Secrétaires généraux à annoncer des mesures allant du gel du recrutement aux menaces de cessation de paiement des salaires de ses fonctionnaires (Müller, 1997, p. 206). Le principal facteur expliquant cette situation est le retard avec lequel les États membres paient les contributions promises. En 1995, lesdits États devaient 2,6 \$ milliards. Le pays le plus endetté, à savoir les États-Unis, devait 527 \$ millions pour le budget ordinaire et 649 \$ millions pour les opérations de maintien de la paix (Müller, 1997, p. 209). En 1995, le Secrétaire général, Pérez de Cuellar⁴, annonçait la banqueroute de l'Organisation. Aucune organisation ne peut fonctionner correctement avec la menace constante de manquer de fonds.

⁴ Secrétaire général de l'ONU (1985-1991) avant l'arrivée de Boutros Boutros-Ghali.

À l'image de celles des fonctionnaires nationaux, les activités des fonctionnaires des Nations unies sont encadrées par des règles juridiques. En effet, des instances de contrôle financier et de gestion interne et externe vérifient la légalité et l'opportunité de leurs actes. Des fraudes majeures ont pourtant été constatées. Des instances internes ont découvert des irrégularités financières (perte de 2\$ millions de dollars) au niveau du Haut commissariat aux réfugiés des Nations unies (UNHCR). En effet, 3,9 \$ millions de dollars ont été volés en avril 1994 au siège des Opérations des Nations unies pour la Somalie (UNOSOM). Voilà qui témoigne du manque de contrôle efficace du système. On constate aussi que les responsables n'ont jamais été identifiés. Ces fraudes affaiblissent l'ONU du fait de l'impunité qui y règne.

Au début des années 1990, l'imputabilité est un mot «qu'on vient de mettre à la mode et qui, de ce fait, semble susciter beaucoup d'intérêt» (Normand, 1995, p. 2). Cette imputabilité correspond aussi à une réalité qui existe déjà au niveau des fonctionnaires nationaux. Ainsi en est-il de l'obligation du Sous-ministre de rendre des comptes au Ministre et du Ministre au Premier ministre. «Quand le Premier ministre vous appelle pour vous faire des remarques, pour vous féliciter ou pour vous faire des reproches, il vous tient alors pour imputable de vos gestes ; autrement, il s'adresserait au Ministre». (Normand, 1995, p. 2).

Cette réalité, à savoir l'imputabilité administrative des fonctionnaires nationaux, est influencée, davantage, au début des années 1990, par la théorie et les pratiques sous-jacentes du Nouveau management public (NMP). Cette théorie préconise la réduction de l'État, une gestion axée sur les résultats et l'augmentation de l'imputabilité. Ce tournant de «philosophie», ou de la manière de voir l'État, provoqué par le NMP est davantage suscité par les difficultés des pays occidentaux à gérer leurs finances et services publics que par la pression de la population (Farazmand, 2002, p. 139). Des fraudes et incidents majeurs, impliquant des fonctionnaires nationaux, mettent de

plus au grand jour les failles du système d'imputabilité, et obligent politiciens et décideurs à en faire une priorité. Le contexte des années 1990 est favorable à l'adoption de l'imputabilité dans les administrations. Les ambitions nationales d'utiliser l'imputabilité surtout pour prétendre rendre ainsi transparentes les affaires publiques ont été transposées à l'international puisque l'accroissement des fraudes, le manque d'action préventive, punitive et de transparence touchent également l'ONU. Les pays occidentaux influents de l'ONU y ont donc favorisé une réforme administrative inspirée du NMP.

4. Rénover l'organisation des Nations unies (1997)

En vertu de l'article 97 de la Charte des Nations unies, son Secrétaire général est nommé par l'Assemblée générale pour cinq ans renouvelables, sur recommandation du Conseil de sécurité (Site officiel des Nations unies url : <http://www.un.org/french/aboutun/charte/>).

Ledit Secrétaire est essentiel à l'Organisation puisque le maximum de responsabilité repose sur lui. La Charte le définit comme «le plus haut fonctionnaire de l'Organisation» (Site officiel des Nations unies, 2005, url : <http://www.un.org/french/aboutun/charte/chap15.htm>). À ce titre, il lui incombe de proposer des orientations et d'apporter des changements s'il le juge nécessaire.

Kofi Annan a présenté en 1997 un rapport intitulé «Rénover l'Organisation des Nations unies», un rapport qui contenait un ambitieux programme de réformes visant à améliorer le système des Nations unies. Ce document présente une vision de la gestion que l'ONU devrait avoir pour relever les nouveaux défis du 21^e siècle. Cette vision s'aligne sur la volonté des États occidentaux, pour qui les pratiques et théories du NMP constituaient la nouvelle panacée. Concrètement, au chapitre de l'imputabilité administrative, le document propose «une structure simplifiée qui évite les doubles emplois et permet un impact plus grand ; un personnel et des

administrateurs responsables et dotés de plus grandes capacités d'intervention ; un secrétariat allégé et plus économique et une organisation qui favorise une gestion de la plus haute qualité et soit comptable des résultats fixés par les États membres» (A/51/950, paragraphe 224).

Les promesses de réforme impliquant une plus grande responsabilisation des fonctionnaires balayent toute l'histoire des Nations unies. Les Secrétaires généraux successifs ont tous apporté une pierre à l'édifice sans pour autant l'améliorer de manière significative. Boutros Boutros-Ghali, sixième Secrétaire général (1992-1996) ajouta au Corps Commun d'Inspection (CCI) (1966) le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) en 1994. Sa fonction était d'aider le Secrétaire général à rendre les fonctionnaires plus imputables. Les recommandations du BSCI, tout comme celles du CCI, ne furent toutefois pas suivies et l'imputabilité administrative demeura inchangée. Il faut donc aller au-delà de la création de nouvelles instances d'imputabilité pour arriver à un système efficace de responsabilisation, autant dire changer absolument la culture organisationnelle de l'Organisation.

Les anciennes méthodes et pratiques administratives se heurtent à l'introduction d'un environnement de travail préconisant l'imputabilité administrative. Il faut donc faire évoluer la culture organisationnelle onusienne afin que l'imputabilité devienne familière aux fonctionnaires. C'est également l'avis que Kofi Annan exprime dans le rapport intitulé «Rénover l'Organisation des Nations unies». La ressource primordiale de laquelle dépend la réussite ou l'échec d'un changement organisationnel est le personnel. L'introduction de nouvelles instances d'imputabilité est un changement majeur pour les fonctionnaires des Nations unies. Il faut donc associer les fonctionnaires à l'élaboration de cette nouvelle culture organisationnelle.

«Rénover l'Organisation des Nations unies» laisse entendre qu'il revient aux superviseurs de tous les niveaux de prendre les mesures visant à remédier aux défaillances du système provoquées accidentellement ou délibérément par les fonctionnaires. Chaque réforme ou changement doit s'appuyer sur des personnes ou instances clés, c'est-à-dire sur des agents collés à la pratique quotidienne, en vue de «renforcer ceux (les mécanismes, les agents, les fonctionnaires et les parties prenantes) qui favorisent la responsabilisation et d'éliminer ou de rectifier ceux qui ont un effet contraire» (A/53/ 414).

Pour que la culture organisationnelle souhaitée soit harmonisée aux objectifs de l'Organisation, elle doit «favoriser l'adaptation, la recherche de résultats, la créativité et l'innovation, la formation continue, et l'excellence dans l'exécution des tâches et dans l'encadrement (...) la transparence et (...) l'autonomie et la responsabilité» (A/53/ 414). Cette culture organisationnelle devra aussi responsabiliser les fonctionnaires dans l'utilisation qu'ils font des ressources financières et encourager la délégation de pouvoir ; la décentralisation allant de pair avec une plus grande imputabilité des fonctionnaires. Les fonctionnaires, quel que soit leur niveau hiérarchique, devront rendre des comptes sur plusieurs plans pour justifier la façon dont ils exécutent leurs tâches «compte tenu du mandat prescrit et des normes de qualité arrêtées à l'avance et dans le respect des valeurs et des principes de l'organisation» (A/ 53 /414). Cette nouvelle culture organisationnelle s'aligne sur les pratiques recommandées par le NMP, et soutenues par les pays occidentaux de l'ONU.

5. Mécanismes de responsabilisation dans le nouveau cadre de gestion

Au début des années 1990, les pays occidentaux se sont tournés vers les solutions préconisées par le NMP pour, entre autres, rendre un meilleur service public et gérer sainement les fonds publics. Les changements apportés par le NMP sont radicaux en gestion et imputabilité administratives. La gestion administrative, autrefois axée sur le processus, s'est trouvée remplacée par une gestion plus axée sur les résultats et la performance. Les administrateurs, et/ou les gestionnaires, seront jugés, non pas sur les moyens mis en œuvre pour atteindre les résultats escomptés, mais sur l'atteinte, ou non, des résultats préétablis en début de mandat. L'imputabilité administrative et la reddition de comptes qu'elle implique sont donc orientées sur les résultats. La gestion axée sur les résultats et la performance se fait aussi sentir à l'ONU.

Dans le nouveau cadre de gestion envisagé par l'Organisation des Nations unies, les administrateurs seront responsables de la totalité des ressources mises à leur disposition et ils devront rendre compte des résultats tout autant que de l'efficacité dont ils auront fait preuve. Les chefs, les superviseurs et leurs subordonnés doivent de plus avoir les moyens, les compétences et le pouvoir pour s'acquitter de leurs responsabilités respectives ; «les obligations liées aux responsabilités doivent être établies à tous les niveaux de la hiérarchie» (A/55/270). Effectivement, le NMP qui inspire le nouveau cadre de gestion de l'ONU envisage une réelle ou une imputabilité légitime si, et seulement si, les fonctionnaires bénéficient de la délégation de pouvoir et des moyens nécessaires pour atteindre leurs objectifs.

Dans une organisation aussi complexe que l'ONU, l'accès à l'information est une autre condition si l'on veut parler de réelle imputabilité. Tous les fonctionnaires, peu importe leur niveau, doivent avoir accès à toute l'information. Ainsi, plusieurs initiatives ont été prises pour créer un système d'information. Le système intégré de gestion (SIG) en est un exemple au Secrétariat. Il est

maintenant en place dans les principaux lieux d'affectation où il favorise le respect des obligations liées aux résultats.

«On y trouve, en ligne, une information toujours actuelle sur les opérations administratives, la situation des fonctionnaires et la mise en œuvre du budget. Le SIG enregistre les noms de tous les utilisateurs qui effectuent ou qui approuvent les opérations qui passent par le système, ce qui permet de disposer d'éléments fiables pour assurer la surveillance de ces opérations et pour prendre des mesures correctives, le cas échéant, et ce qui responsabilise encore les fonctionnaires concernés. L'information fournie par les subordonnés, les collègues et les supérieurs hiérarchiques des intéressés, qui leur permet de connaître leurs points forts et leurs points faibles en tant que chefs» (A/55/270).

L'accès à l'information permet d'écarter toute excuse ou justification d'une gestion hasardeuse, et elle donne aux fonctionnaires les moyens de réussir afin que l'on puisse, par la suite, les juger sur le degré d'atteinte des objectifs.

Le Secrétaire général, en tant que plus haut fonctionnaire de l'Organisation, a entrepris une série de mesures pour rendre le système de responsabilisation fidèle au nouveau cadre de gestion inspiré du NMP. Il a, concrètement, essayé de rendre la structure hiérarchique plus claire et compréhensible, en précisant le rôle et les fonctions, les chaînes hiérarchiques, la structure générale du Secrétariat, les principaux mécanismes de coordination, les fonctions des chefs de départements et des responsables opérationnels ainsi que le rôle des services et unités administratifs (A/55/270). Cet effort de clarification accorde à chaque intervenant un rôle bien spécifique dans le système de responsabilisation.

À la haute direction, on a adopté, en l'an 2000, un plan de gestion qui constitue un contrat entre le Secrétaire général et les hauts fonctionnaires «où les chefs de département définissent clairement

les objectifs qu'ils comptent atteindre et les résultats qu'ils espèrent obtenir» (A/55/270). Des indicateurs sont ainsi associés à chaque objectif du plan de gestion. Le Secrétaire général (SG) rencontre chaque chef de département du Secrétariat pour examiner ses plans et objectifs de l'année et ceux de l'année écoulée. Les responsables rendent compte de leurs actions directement au Secrétaire général.

Les superviseurs forment au quotidien le principal mécanisme de responsabilisation. Les raisons et la logique qui sous-tendent l'importance du superviseur sont sa position stratégique au sein de l'Organisation. Il est donc davantage en contact avec les réalités opérationnelles et quotidiennes du travail. Ainsi, le superviseur est, en principe, le premier à percevoir les irrégularités et les dysfonctionnements du nouveau cadre de gestion. Il doit, en conséquence, faire les ajustements opérationnels nécessaires pour favoriser le succès du nouveau cadre de gestion axé sur les résultats. Les superviseurs de tous les niveaux doivent donc «définir clairement les fonctions de chaque membre du personnel et les critères à respecter, suivre leur comportement professionnel et s'assurer que le travail est fait dans les délais requis» (A/55/270). Ils ont à leur disposition le système d'appréciation du comportement professionnelle (PAS) implanté en 1995 qui repose principalement sur un accord entre le superviseur et le fonctionnaire pour déterminer les objectifs à atteindre et les indicateurs prouvant l'obtention des résultats escomptés. Ils ont également un code de conduite des fonctionnaires, un code mis en place en 1999, (voir A/52/488/Add.1) qui établit les valeurs et la culture organisationnelle souhaitée par l'Organisation. Ces dispositions changent les rapports entre les fonctionnaires et la direction grâce aux suivis réguliers sur le travail qu'elles impliquent. «Les fonctionnaires et leurs superviseurs auront des entretiens réguliers qui leur permettront de repérer leur point faible afin d'y porter remède» (A/53/ 414).

Le superviseur ainsi que l'Organisation pourront toutefois compter sur l'ensemble du personnel pour s'assurer de l'efficacité de ce nouveau cadre de gestion. Le nouveau style devra créer un environnement et une culture organisationnelle complètement différents. «Ce que l'on recherche, c'est une équipe mondiale constituée d'hommes et de femmes responsabilisé(e)s dont le travail répond aux critères les plus élevés d'efficacité, de compétence et d'intégrité ; possédant les qualifications voulues, mobiles et possédant une grande capacité d'adaptation» (A/53/ 414). En recrutant les personnes possédant les meilleures qualifications et ayant une grande capacité d'adaptation, l'Organisation a davantage de chances d'instaurer une culture et un système d'imputabilité efficace adaptés au nouveau cadre de gestion. La qualité du personnel est la clé de la réussite. Dans cette optique, le Bureau de la gestion des ressources humaines a un rôle important à jouer. Car, en plus du recrutement stratégique, le Bureau devra énoncer des principes, des directives simples et claires, tout en favorisant le perfectionnement du personnel, le contrôle et le respect de l'obligation redditionnelle à l'échelle du système.

Aux côtés du Secrétaire général, des superviseurs, des chefs de départements, du Bureau de la gestion des ressources humaines, sont ajoutées des instances indépendantes comme le Corps commun d'inspection (CCI), le Bureau des services de contrôle interne (BSCI), le Comité consultatif sur les questions administratives et budgétaires (CCQAB), le Groupe du suivi des responsabilités, en bref toute une panoplie de mécanismes internes et externes de contrôle qui participent à l'effort de responsabilisation. On peut donc affirmer qu'il y a bien un système d'imputabilité à l'ONU, mais cela ne veut pas dire que ce système est efficace pour autant. Le nouveau contexte d'exercice de l'imputabilité reste toutefois conforme à la tendance des administrations occidentales qui ont toutes pris, en totalité ou en partie, le virage du Nouveau management public (NMP). Les gestionnaires de l'ONU doivent donc en principe rendre des comptes de leur gestion et de l'atteinte des résultats (annexe III).

1.2 Question fondamentale de la recherche

Est-il pertinent de parler d'imputabilité dans un cadre onusien? Certainement, croyons-nous. Le Département d'investigation du Bureau des services de contrôle interne de l'ONU (BSCI) a récemment publié un rapport intitulé "*Investigation into the fraudulent diversion of \$4.3 millions by a senior staff member of the reconstruction pillar of the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK)*" (A/58/592). Le BSCI, en collaboration avec l'Union Européenne, a révélé qu'un fonctionnaire senior membre de la "*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK)*" avait détourné \$4,2 millions. Le même BSCI, dans un autre rapport intitulé "*Investigation into allegations of fraud in travel at the United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina*" (A/57/683) a démontré que le chef de la "*United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina (UNMIBH)*", en collaboration avec un agent de voyage local, a produit de fausses factures pour des excédents de bagages de militaires retournant dans leur pays après la fin de leur mission. Ces fausses factures, approuvées par le chef de la UNMIBH, ont fait perdre 800 000\$ dollars à l'ONU. Malgré ces découvertes, rares sont les fonctionnaires sanctionnés ou traduits en justice. Les fonds restants sont retournés à l'Organisation, et les fonctionnaires s'en tirent souvent avec des peines minimales imposées par le pays d'origine du fonctionnaire et non l'Organisation. Dans le cas frauduleux de l' "UNMIK" une peine d'emprisonnement de 3 ans et 6 mois a été imposée par les autorités allemandes au fonctionnaire en question. Les fonds détournés n'ont pas été récupérés. Ces actions punitives demeurent une exception. On ne peut donc pas parler d'imputabilité efficace puisque, en général, personne n'est puni ni ne rembourse quoi que ce soit.

Ces exemples traduisent le contexte d'abus et de mauvaise gestion à l'ONU. Il est légitime que l'on considère imputable une personne qui utilise des fonds qui ne lui appartiennent pas pour atteindre divers objectifs. L'imputabilité est donc un mécanisme qui permet l'obligation de rendre compte de la gestion d'une administration. C'est la juste garantie, ou contrepartie, que le créancier est en droit d'obtenir. L'imputabilité permet aux États bailleurs de fonds de juger de la bonne ou de la mauvaise utilisation des sommes allouées à l'ONU. En plus de permettre de faire un bilan positif ou négatif de l'utilisation des fonds, l'imputabilité tend à exiger un niveau élevé de performance en favorisant la transparence, la justice, et en suscitant un meilleur comportement des fonctionnaires (Bourgault, Comeau, Côté, Massignani, 2004, p. 2). L'imputabilité permet de réduire les abus, de promouvoir la performance et d'améliorer la gouvernance (Bourgault, Comeau, Côté, Massignani, 2004, p. 2). Il est donc approprié d'instaurer un système de garantie de l'imputabilité à l'ONU.

Les objectifs de l'imputabilité impliquent évidemment les fonctionnaires comme partie prenante, et les organisations du système des Nations unies. Cela suppose que les fonctionnaires doivent peser le pour et le contre avant de prendre toute décision. Chaque décision résulte donc d'un calcul favorisant l'efficacité et le rendement. Le nouveau cadre de gestion de l'ONU inspiré du NMP oblige les fonctionnaires à gérer en fonction d'objectifs, de normes et de mesures pré-établies. En échange, ils jouissent d'une plus grande autonomie (Bourgault, Comeau, Côté, Massignani, 2004, p. 2). Les hauts fonctionnaires doivent traduire toutes les activités importantes en résultats qu'ils devront éventuellement présenter et défendre devant les différents comités. L'imputabilité permet aussi aux États de légitimer leur soutien financier à l'ONU. L'imputabilité permet de redonner confiance à l'ONU. L'imputabilité est un gage de transparence.

Un mécanisme général d'imputabilité à l'ONU devrait tenir compte de quelques-unes de ses spécificités. Les institutions spécialisées de l'ONU ont leurs propres organes directeurs, budgets et secrétariats. Ensemble, elles fournissent une assistance technique et d'autres formes d'aide concrète dans quasiment tous les domaines économiques et sociaux. Elles sont relativement autonomes et elles ont été créées par des accords. Le Secrétaire général a peu d'influence sur ces institutions puisqu'il n'est pas à la tête d'un «gouvernement». Le système d'imputabilité doit tenir compte de cette particularité qui peut empêcher son harmonisation dans tout le système des Nations unies. Une réforme implique très souvent des ajustements majeurs voire un changement des structures organisationnelles. Les rapports d'imputabilité doivent donc être ajustés aux nouvelles structures. Les nouveaux rapports d'imputabilité ne remplacent pas les anciens, du moins pas pendant la phase de transition. Au contraire, ils s'y ajoutent souvent.

Comme vu à la section 1.1 C, l'Onu a divers organismes chargés de surveiller l'imputabilité des fonctionnaires. Des fraudes et de la mauvaise gestion persistent toujours, comme en témoignent les nombreux rapports du BSCI. Il ne s'agit donc pas de superposer des instances de contrôle qui, en principe, sont bien pensées pour mettre en place un système d'imputabilité efficace, mais plutôt de mettre l'accent sur la culture organisationnelle et la formation. L'ONU est composée de fonctionnaires provenant des quatre coins du globe. Il en résulte une culture organisationnelle qui lui est propre, forgée avec le temps. Cette culture organisationnelle semble toutefois réfractaire à l'introduction d'une culture d'imputabilité. Selon nous, le changement de culture organisationnelle avec tout ce qu'il implique (ajustement des valeurs et de l'éthique) est la raison principale de l'échec de l'implantation et de l'efficacité d'un réel système d'imputabilité à l'ONU.

L'intégration de nouvelles valeurs éthiques et morales doit donc être compatible et non conflictuelle avec les anciennes valeurs professionnelles. Elles doivent être comprises et soutenues par les têtes dirigeantes. Les inspecteurs du Corps commun d'inspection souscrivent tout à fait à cette analyse et vont jusqu'à affirmer que «la responsabilisation constitue le fondement d'une culture organisationnelle axée sur les résultats, le principe dont tous les autres découlent» (JIU/REP/2004/7). Le nouveau cadre de gestion de l'ONU inspiré par le NMP doit donc affronter une culture organisationnelle onusienne forgée depuis longtemps et réfractrice au changement. Cela soulève la question suivante : en quoi l'imputabilité renouvelée encouragera-t-elle l'établissement d'une culture d'imputabilité chez les fonctionnaires des Nations unies?

1.3 Hypothèse fondamentale de la recherche

Nous croyons fortement que le manque de valorisation d'une culture d'imputabilité contribue à rendre inefficace le système d'imputabilité de l'ONU. La culture de l'organisation est définie comme «l'ensemble de convictions, d'attitudes, de principes, de normes et de valeurs partagés qui, sans avoir été forcément formulés, déterminent en l'absence de toute instruction directe, les comportements et les relations de travail au sein de l'organisation et influent fortement sur les modalités d'exécution des tâches» (JIU/REP/2004/7). La culture organisationnelle se forge au quotidien par la pratique, la mise en œuvre de solutions inédites, et par le respect des codes de conduite propre à l'organisation.

Les organisations des Nations unies n'ont pas toutes un code de conduite adapté aux nouvelles exigences de performance et de résultat. Le Corps commun d'inspection préconise d'élaborer, de diffuser et d'appliquer des codes et normes de conduite qui sont les priorités stratégiques des organismes pour instaurer une culture de la responsabilisation (JIU/REP/2004/7). Car là où il y a absence ou insuffisance de contrôle effectif par les instances de contrôle, comme dans le BCSI, les valeurs de l'organisation inscrites dans les codes de conduite et dans la culture organisationnelle servent de fil conducteur aux fonctionnaires. L'ONU ne peut, à notre avis, se permettre de faire l'économie d'un code de conduite adapté à son nouveau cadre de gestion. L'instauration d'une culture de responsabilisation dépendra des codes d'éthique, en lien ou pas avec les obligations des résultats et du soutien des fonctionnaires pour les adopter et les appliquer

Quand les organes directeurs de l'ONU ont pris la décision de passer à un système de gestion axé sur les résultats, la réglementation correspondante ainsi que les procédures et les instructions administratives connexes devraient être réexaminées et révisées en conséquence. Or on constate une certaine ignorance des éléments et des outils des mécanismes d'imputabilité actuels. Aux Nations unies, le terme «responsabilisation» est encore trop souvent pris au sens étroit de respect des règles de gestion financière et des procédures officielles relatives à l'utilisation des fonds. Le contrôle est donc, quelquefois, simplement synonyme d'audit financier classique (JIU/REP/2004/7). Ainsi, les organes de responsabilisation, s'il en existe, traitent de problèmes financiers. L'imputabilité est désormais associée à l'obtention de résultats et à l'encouragement des cadres à atteindre les objectifs. Nous sommes, donc, dans un système d'imputabilité d'un nouveau type qui est axé sur les résultats et non, comme autrefois, sur le respect absolu des règles.

Les éléments préconisés pour assurer un système de responsabilisation efficace dans le nouveau cadre de gestion de l'Onu, passent par la délégation claire des pouvoirs accompagnée des responsabilités nécessaires. Elle passe également par l'accès à l'information nécessaire à toute prise de décision. Les cadres doivent pouvoir accéder, à tout moment et en temps réel, aux dernières informations sur les règles, règlements, politiques et procédures concernant la gestion des ressources humaines de leur organisation. La formation continue des cadres est aussi un élément important pour soutenir les changements et les compétences voulues. «L'ONUDI a défini 14 compétences en matière d'encadrement et le Service de la gestion des ressources humaines les a précisément définies dans une brochure publiée en 2002». Finalement, l'imputabilité passe par une administration de la justice indépendante et capable de sanctionner les écarts en gestion, fraude ou malversation. Cette administration de la justice est soutenue par des instances de contrôle indépendantes comme le BCSI ou le CCI. L'imputabilité à l'Onu ne pourra être implantée efficacement que si les éléments susmentionnés concourent à intégrer les principes de performance et de résultats dans l'exercice des fonctions de ses responsables, employés et collaborateurs.

Les outils utilisés pour se conformer à ce nouveau cadre de gestion de l'ONU sont d'abord les indicateurs de performances et les rapports annuels présentés aux différents comités. Ils permettent de quantifier l'atteinte des objectifs et de déterminer exactement jusqu'à quel point les gestionnaires ont fait preuve des compétences voulues dans l'utilisation des ressources humaines et financières mises à leur disposition. D'autre part, le système d'appréciation du comportement professionnel note l'efficacité des fonctionnaires. L'appellation du processus de notation varie selon les organisations de l'ONU, mais elle donne de bons résultats pour ce qui est de l'imputabilité. Au PNUD, «l'évaluation des résultats et des compétences, instaurée en 2000, a

permis d'étendre le champ d'application de la gestion axée sur les résultats jusqu'au niveau des fonctionnaires, pris individuellement, et de renforcer le sens des responsabilités réciproques des fonctionnaires et de l'encadrement, grâce à la mise en place d'un mécanisme d'évaluation panoramique dénommé système de rétro-information maximale». L'ONU doit intégrer les outils susmentionnés dans sa volonté d'efficacité et d'efficience pour que l'imputabilité soit efficace.

Tous ces éléments et outils susmentionnés font partie intégrante d'une culture qui promeut l'imputabilité. Tout changement repose sur les leaders et les têtes dirigeantes qui doivent montrer la voie à suivre. Il est très important que les hauts dirigeants et les instances de contrôle éduquent les fonctionnaires pour qu'ils respectent et comprennent l'importance du système d'imputabilité afin de créer une culture qui sera seule capable de soutenir l'efficacité et le rendement. Notre hypothèse fondamentale est donc que l'efficacité d'un mécanisme d'imputabilité administrative dépendra de la capacité des hauts fonctionnaires à légitimer auprès des fonctionnaires onusiens les principes, les outils et la culture de la bonne gouvernance.

PARTIE II. Théories et concepts relatifs à l'imputabilité administrative

Pour pouvoir vérifier notre hypothèse fondamentale, à savoir que «l'efficacité d'un mécanisme d'imputabilité administrative dépendra de la capacité des hauts dirigeants à légitimer, chez les fonctionnaires onusiens, les éléments, les outils et la culture de la bonne gouvernance», il nous

faut un examen approfondi des définitions et des pratiques émergentes de l'imputabilité (2.1), un cadre conceptuel relevant de la théorie du néo-institutionnalisme (2.2), de la théorie de l'agence (2.3) et de celle du nouveau management public (2.4). Il nous faut également apporter des précisions conceptuelles et terminologiques (2.5) pour compléter ces théories qui viennent légitimer notre hypothèse fondamentale.

2.1 Définitions et pratiques émergentes de l'imputabilité

A. Définitions

Aucoin et Heintzman estiment que l'imputabilité exige des gouvernements qui détiennent et exercent les pouvoirs publics de rendre des comptes. Les auteurs croient que l'imputabilité vise à contrôler les abus et les mauvais usages de l'autorité publique, à donner une assurance d'utilisation efficace des ressources publiques, à respecter la loi et les valeurs de la fonction publique et à améliorer la gouvernance publique (Aucoin, Heintzman, 2000, p. 51). Millar et Mckewitt (2000, p. 337) définissent l'imputabilité en pratique comme la délégation d'autorité et le déplacement de l'imputabilité du Ministre responsable à la personne qui prend une décision ou l'applique.

La définition la plus ancienne ou la plus traditionnelle se retrouve dans le système parlementaire (d'inspiration et de tradition de Westminster) caractérisé par la responsabilité ministérielle (Desautels, 2001, p. 6). L'imputabilité politique du Ministre le rend personnellement responsable devant les instances législatives des actions de son ministère et des autres institutions relevant de

sa compétence. Cette notion est la pierre angulaire du système de Westminster par lequel on essaye de contrôler à posteriori les abus et les mauvais usages de l'autorité publique. Être imputable, c'est également rendre périodiquement des comptes par le biais de rapports et d'audiences publiques. La fonction de contrôle et de blâme est donc à la base de l'imputabilité démocratique, constitutionnelle. Dans sa définition la plus explicite, elle est conçue comme:

“Accountability can be said to involve an obligation to explain and to justify how one discharges responsibilities, the origins of which may be political, constitutional, statutory, hierarchical or contractual. Different origins give rise to different types of accountability- political, legal, bureaucratic, financial, vertical-horizontal, prospective-retrospective, etc. Accountability involves the conferral of authority from an external source, although negotiation is often a part of the assignment of responsibilities” (Bourgault, Comeau, Côté, Véronique, 2004, p. 1).

Finalement, pour que l'imputabilité soit véritable, il faut ajouter à toutes ces définitions la notion de pénalisation et celle de récompense accordée aux détenteurs de pouvoirs et de responsabilité publics, en fonction de la performance dont ils ont fait preuve.

B. Pratiques émergentes

Les principaux mécanismes d'imputabilité des Occidentaux, soutenus par l'ONU dans son nouveau cadre de gestion, marquent l'intérêt et une préoccupation pour les résultats, qui remplacent l'approche traditionnelle fondée sur les règles (Bourgault, 2004, p. 72). À titre d'exemple de pratique novatrice d'imputabilité en Occident, notons la loi québécoise sur l'administration publique de l'an 2000 qui impose une convention de performance et d'imputabilité et l'entente de gestion, un rapport annuel de gestion, l'institutionnalisation de la reddition de comptes en commission parlementaire et un plan d'action (Bourgault, Comeau, Côté, Massignani, 2004, p. 4). La convention de performance et d'imputabilité et l'entente de gestion

signifient la possibilité qu'un Ministre a de conclure avec le dirigeant d'un organisme ou d'une unité administrative relevant de sa responsabilité une convention engageant les deux parties (Bourgault, Comeau, Côté, Massignani, 2004, p. 5). Le Ministre s'engage à donner une autonomie ou une marge de manœuvre concernant l'utilisation de ressources à un organisme qui s'engage en échange à atteindre les objectifs fixés, consentis ou pas, à l'aide d'indicateurs et de cibles de qualité. (Bourgault, Comeau, Côté, Massignani, 2004, p. 5). Par la suite, une entente de gestion est signée entre le Conseil du Trésor et le Ministre responsable de l'organisme.

Le plan d'action que cela implique présente «annuellement la planification stratégique et les objectifs opérationnels (...) les ressources disponibles, les indicateurs, les outils de mesures» (Bourgault, Comeau, Côté, Massignani, 2004, p. 5). Le rapport annuel de gestion est présenté aux parlementaires en indiquant les résultats obtenus comparativement aux objectifs prévus dans le plan stratégique. La gestion par résultats permet de mesurer la performance, et oblige les gestionnaires, dans leur activité quotidienne, à traduire toute décision en termes quantifiables, mesurables aux moyens d'indicateurs et de cibles. Cette gestion par résultats débouche sur la reddition de comptes en commission parlementaire qui implique la publication des rapports de performances indiquant les résultats atteints comparativement à ceux déterminés ou consentis à l'avance (Bourgault, 2004, p. 70). La reddition de comptes permet au parlementaire d'interroger les dirigeants d'organismes, les Ministres et les Sous-ministres sur leur gestion administrative (Bourgault, Comeau, Côté, Massignani, 2004, p. 5).

Ces pratiques sont novatrices puisqu'elles prévoient l'entrée de fonctionnaires apolitiques dans l'arène politique. La reddition de comptes vise le Ministre, les Sous-ministres et les dirigeants d'organismes publics. Ces fonctionnaires, en principe, ne se prononcent toutefois que sur les

domaines reliés à la gestion administrative. Ces pratiques émergentes en Occident, comme celle du Québec que nous venons de présenter, sont étroitement liées à la gestion axée sur les résultats.

C. Imputabilité administrative à l'ONU

On distingue différentes formes, ou types, d'imputabilité. La forme la plus ancienne est celle du gouvernement responsable en régime parlementaire. Le gouvernement (Conseil des Ministres) et les Ministres, pris individuellement, sont responsables de leurs actions devant le parlement. Cette imputabilité politique doit se différencier de l'imputabilité purement administrative du haut fonctionnaire et de ses subordonnés. Cette distinction impose la nécessaire séparation entre le domaine politique (les élus) et le domaine administratif apolitique et neutre.

Notre recherche est limitée à l'imputabilité administrative des fonctionnaires et des hauts fonctionnaires de l'administration onusienne où il y a deux niveaux d'imputabilité. L'imputabilité intra-administrative consiste en ce que chaque employé répond à son supérieur, et chaque gestionnaire, ou haut fonctionnaire, est redevable de l'action administrative de son unité, département, bureau, etc....., à son supérieur hiérarchique (Comité ou Conseil de direction composé d'États membres ou devant l'Assemblée générale pour le cas du Secrétaire général) (Jacoby, 1997, p. 8). L'imputabilité intra-administrative s'applique au titulaire d'une charge publique qui doit rendre des comptes de l'atteinte de ses objectifs et des résultats qu'il a obtenus à son supérieur hiérarchique jusqu'au sommet de la pyramide administrative. L'imputabilité intra-administrative n'est qu'une composante de l'imputabilité générale dont la finalité est de rendre compte aux pays membres par l'intermédiaire du plus haut fonctionnaire de l'Organisation, que ce soit le Secrétaire général lui-même à l'ONU ou un Directeur général d'une institution spécialisée. Ainsi, la chaîne de l'imputabilité administrative interne se poursuit aussi à l'externe.

L'imputabilité extra-administrative rend les hauts fonctionnaires, les derniers maillons de la chaîne, responsables devant les populations ou, encore plus directement, devant un corps de représentants des populations c'est-à-dire les représentants des États membres. Cette imputabilité extra-administrative des hauts fonctionnaires ne se traduit pas toujours par une véritable forme de reddition de comptes. Les hauts fonctionnaires ne sont pas véritablement soumis à une période de questions-réponses qui donnerait tout son sens à la reddition de comptes. De plus, les fonctionnaires, véritables artisans de l'exécution des tâches, sont rarement, voire jamais, invités à ces séances pour expliquer ou répondre aux questions des représentants des pays membres. Finalement, l'imputabilité extra-administrative est fortifiée par une tierce partie spécialisée dans le contrôle comme à travers des rapports des instances de contrôle du Corps commun d'inspection ou du Bureau des services de contrôle interne. L'imputabilité extra-administrative fait en sorte que le haut de la pyramide rende compte à ses mandataires de ses objectifs et de ses résultats.

À côté de ces deux niveaux d'imputabilité, intra-administrative et extra-administrative, il y a, pour les fonctionnaires et hauts fonctionnaires, différents types d'imputabilité qui influencent leur travail quotidien. Barbara Romzek s'interroge dans ses travaux sur les différents types d'imputabilité qu'un fonctionnaire est amené à subir dans l'exécution de ses tâches. En période de réforme, ces types d'imputabilité doivent être ajustés pour être en phase avec les changements apportés. Or ajuster correctement le type d'imputabilité à ces changements n'est pas chose facile pour un fonctionnaire dont les habitudes de travail devant satisfaire un certain type d'imputabilité se sont inscrites dans la durée. Les travaux de Barbara Romzek nous aident à confirmer notre hypothèse fondamentale : «l'efficacité d'un mécanisme d'imputabilité administrative dépendra de

la capacité des hauts dirigeants à légitimer, auprès des fonctionnaires onusiens, les principes, les outils et la culture de la bonne gouvernance».

Selon Barbara Romzek, il y aurait quatre types de rapports d'imputabilité *ie* le professionnel, le légal, le hiérarchique et le politique (Romzek, 2000, p. 25, voir également annexe IV). Si, en principe, ces quatre types d'imputabilité existent en permanence au sein d'un département ou bureau (Romzek, 2000, p. 32), dans les faits seuls deux types d'imputabilité sont constamment utilisés, les deux autres étant latents jusqu'à l'avènement de problèmes (Romzek, 2000, p. 32). Exemple : un agent ne peut travailler sous une imputabilité hiérarchique (davantage caractérisée par l'obéissance aux directives de l'organisation et une autonomie restreinte) et une imputabilité professionnelle qui implique le respect du jugement et de l'expertise personnelle du professionnel qui, par conséquent, jouit d'une autonomie totale dans l'exécution de ses tâches sans risquer de se retrouver dans une situation contradictoire. L'imputabilité hiérarchique versus l'imputabilité professionnelle placerait l'agent devant une situation conflictuelle.

Lorsqu'un incident sérieux de détournement de fonds, de scandale de commandites, ou autre, se produit, les dirigeants d'organismes ou ministères adaptent les types d'imputabilité de façon à ce qu'ils satisfassent le mieux les citoyens et les médias, tout en reflétant leurs préoccupations. En général, si les rapports d'imputabilité professionnelle et légale, en conformité des mandats externes, sont pratiqués dans le ministère ou un organisme, ils peuvent céder aux rapports d'imputabilité politique, caractérisés par la réceptivité aux principales parties prenantes externes, et hiérarchique lorsque des problèmes se présentent. Trouver le bon ajustement des imputabilités est, pour plusieurs raisons, un défi majeur et continu que les agents et les organisations doivent relever. En effet, les types de rapports d'imputabilité peuvent évoluer avec le temps. La

dynamique de l'imputabilité suppose un ajustement continu des rapports d'imputabilité à l'environnement externe et interne.

La coexistence des imputabilités peut, de plus, être pacifique ou conflictuelle. Les types d'imputabilité conflictuelle se présentent lorsqu'un fonctionnaire doit répondre à deux sources d'autorité légitime, ou le respect d'une norme versus la demande spécifique d'un citoyen (Romzek, 2000, p. 33). Les rapports d'imputabilité «pacifique» se retrouvent, par exemple, lorsque la gestion d'un département ou d'un ministère basée sur des processus et des tâches assez routinières utilise l'imputabilité légale (basée sur des règles préétablies). L'imputabilité légale pour la gestion quotidienne de ses activités devient un alignement efficace et pacifique pour ce genre d'organisme (Romzek, 2000, p. 41).

Un fonctionnaire de l'ONU se retrouve dans une telle situation quand son devoir l'oblige à satisfaire aux exigences des États membres, alors même qu'il a aussi le devoir de satisfaire aux besoins des citoyens. La coexistence des imputabilités est pacifique lorsque l'administrateur ou le professionnel n'a pas de dilemme à respecter les rapports d'imputabilité mais qu'il fait, au contraire, face à une situation claire et «harmonieuse» pour respecter lesdits rapports d'imputabilité. Le système d'imputabilité doit donc être transparent, simple, et comprendre des liens d'autorité clairs pour que les agents et l'Organisation puissent performer.

Les types d'imputabilité dépendent de la perception que les fonctionnaires ont de leur organisation et de leur superviseur immédiat. Il est important que les fonctionnaires de l'ONU aient la même vision de l'Organisation afin d'ajuster les types d'imputabilité à cette vision. Le nouveau cadre de gestion de l'ONU tente d'orienter cette vision vers un objectif commun c'est-à-dire la performance et les résultats. L'emphase devrait être mise sur l'atteinte des résultats, et

aussi sur le processus d'atteinte de ses résultats. Il en résulterait, entre autres, davantage d'autonomie pour les fonctionnaires et une imputabilité basée essentiellement sur l'atteinte des résultats obtenus comparativement aux objectifs recherchés. Ce nouveau cadre de gestion axée sur les résultats et la performance en est à ses balbutiements. Pour qu'elle soit rigoureusement appliquée et efficace, cette gestion doit être soutenue par tous les fonctionnaires.

Pour soutenir théoriquement notre hypothèse fondamentale voulant que «l'efficacité d'un mécanisme d'imputabilité administrative dépendra de la capacité des hauts dirigeants à légitimer, auprès des fonctionnaires onusiens, les principes, les outils et la culture de la bonne gouvernance», nous nous basons sur la théorie émergente du néo-institutionnalisme. Le nouveau cadre de gestion de l'ONU basé sur les résultats et la performance a un impact sur les institutions et leur fonctionnement pour implanter l'imputabilité administrative. Le néo-institutionnalisme a pour centre d'intérêt et variable d'explication les institutions, ses mécanismes, leur histoire, leurs obstacles, leurs forces et les rapports qu'elles entretiennent avec les personnes, leurs capacités à structurer leur environnement, les normes sociales, les symboles et les idées véhiculés par les institutions. Le néo-institutionnalisme et les divers courants qui en découlent, pourraient rendre compte des changements vécus à l'ONU en matière d'imputabilité administrative. Il s'agit de voir dans quelle mesure le nouveau cadre de gestion de l'ONU, basé sur la performance et les résultats, pourrait affecter les fonctionnaires et la mise en place d'une culture d'imputabilité administrative.

2.2 Théories du néo-institutionnalisme

Les théories du néo-institutionnalisme remontent aux années 1980. Selon Gazibo, (2004, p. 189) «le préfixe «néo» rappelle l'existence, au début du XXe siècle, d'un ancien institutionnalisme occulté ensuite par le behaviorisme triomphant de l'après Deuxième Guerre mondiale». Pour comprendre l'émergence des théories néo-institutionnalistes, il nous faut brièvement aborder l'institutionnalisme qui l'a précédé et le courant de pensée behavioriste qui s'est développé entre la période de l'institutionnalisme et celle du néo-institutionnalisme.

L'ancien institutionnalisme peut être considéré comme une théorie sur laquelle repose la science politique américaine à la fin du 19^{ième} siècle et au début du 20^{ième} (Guy, 1999, p. 6). Cette théorie met «l'accent sur la démocratie, l'État et les institutions formelles et considérait qu'il était possible de mettre au jour l'essentiel de la nature politique d'un pays en décrivant son système légal et son histoire nationale» (Gazibo, 2004, p. 197). Cet institutionnalisme s'articulait principalement autour du rôle des institutions comme facteur d'explication des phénomènes sociaux et politiques. Les institutions, par les normes qu'elles créent et par les organisations qui en découlent, influencent le comportement, l'histoire et l'action des acteurs.

Un autre intérêt de l'institutionnalisme était l'attachement à la prééminence de la loi au sein de l'État, à la structure comme facteur déterminant du comportement (Guy, 1999, p. 7) et à son "*historical foundation*" (Guy, 1999, p. 8) pour ses analyses. L'institutionnalisme tentait d'expliquer les systèmes politiques contemporains par leur développement historique, mais également socio-économique et culturel (Guy, 1999, p. 9). Cette analyse soulève la question du développement institutionnel qui conduit à s'interroger sur les origines et le caractère des institutions en examinant la façon dont leur production et leur reproduction s'inscrivent dans un processus où le paysage institutionnel, existant à un certain moment dans le temps et dans

l'espace, conditionne la possibilité et la trajectoire de changement institutionnel (Lecours, 2002, p. 8).

L'approche de l'ancien institutionnalisme considère les acteurs comme raisonnables et obéissants aux règles institutionnelles. L'avènement de régimes totalitaires et fascistes dans les années 1930 et 1940, et l'ascension à l'indépendance des pays colonisés après la Seconde Guerre mondiale (Gazibo, 2004, p. 193), freinent cependant l'intérêt qu'on a porté à cette théorie.

Durant cette période, les politologues s'attardaient à décrire les structures constitutionnelles et institutionnelles des États. Cette approche formaliste-légaliste et les études à caractère fortement institutionnel qu'elle produisait furent condamnées pour leur forte tendance à décrire plutôt qu'à expliquer. «On la considéra a-théorique, c'est-à-dire incapable de généralisations, car elle était absorbée par les détails. On la jugea peu comparative, car elle était trop dédiée à la description de cas particuliers. On la trouva aussi étroite d'esprit, car elle se concentrait sur les États industrialisés aux dépens de ceux en voie de développement» (Lecours, 2002, p. 6).

Les critiques de l'institutionnalisme conduisirent à la «révolution behavioriste» (Gazibo, 2004, p. 195). Dans ce contexte, les institutions politiques furent reléguées à l'arrière-plan, car elles étaient associées à un style de science politique dont on avait décidé de se débarrasser. On peut dire que, jusqu'à un certain point, les institutions ont été victimes des lacunes de l'approche formaliste-légaliste qui les avait favorisées (Lecours, 2002, p. 6).

Les behavioristes s'intéressent au comportement politique de la société civile, aux aspects non rationnels du pouvoir et non bureaucratique, et élargissent par conséquent leurs champs d'intérêt

au-delà des institutions formelles. «La transition d'une science politique centrée sur les institutions à une autre ciblant la société, ou plus précisément les groupes et les individus, se justifie aussi à la lumière de la logique de l'époque. En effet, dans un contexte où la bonne science politique en est une qui favorise les grandes généralisations aux dépens des différences, des anomalies et de l'histoire, les institutions politiques deviennent des variables encombrantes». Effectivement, les sujets étudiés par les behavioristes coïncidaient aux États-Unis avec la préférence accordée au libéralisme et à la limitation du rôle de l'État (Gazibo, 2004, p. 199). Cependant, l'intérêt trop prononcé des behavioristes pour d'autres domaines d'étude que les institutions et l'État a permis aux critiques de gagner du terrain et a favorisé l'émergence du néo-institutionnalisme présentant une vision des institutions renouvelées (1970-1980) (Gazibo, 2004, p. 196).

Le néo-institutionnalisme fut développé en se référant au «vieil» institutionnalisme formaliste-légaliste duquel il voulait se détacher en raison de sa nature descriptive et a-théorique. Il s'est également développé contre la tendance behavioriste et néo-marxiste (Gazibo, 2004, p. 198). La théorie marxiste envisage une «autonomie relative de l'État» (Gazibo, 2004, p. 200) pour s'éloigner de la bourgeoisie et du système capitaliste (Gazibo, 2004, p. 200), tandis que les néo-institutionnalistes utilisent le concept «d'autonomie de l'État» (Gazibo, 2004, p. 200) qui reconnaît une indépendance de l'État face à une classe sociale quelconque et au système économique et se focalisent sur le rôle des institutions (Gazibo, 2004, p. 200). De plus, les approches du behaviorisme et du marxisme tendent vers l'universalité tandis que les tenants des thèses néo-institutionnalistes ont des ambitions moins «universalisantes».

Cette évolution de la science politique américaine, sur laquelle reposait l'ancien institutionnalisme et dénoncé par le behaviorisme, qui explique pourquoi le présent institutionnalisme s'affuble du préfixe «néo», est absente de la science politique européenne où l'approche néo-institutionnaliste s'inscrit plus dans une perspective de continuité que dans une perspective de retour des institutions (Lecours, 2002, p. 6). N'ayant pas connu les mêmes problèmes que leurs collègues américains, les chercheurs européens n'ont jamais évacué l'État et les institutions de leurs recherches. De ce fait, ils n'ont jamais, «du moins pleinement, accepté le mouvement behavioriste avec ses idéaux de grandes théories à portée générale» (Lecours, 2002, p. 7). Toutefois, les débats sur la place des institutions dans l'analyse politique qui utilisent l'approche néo-institutionnaliste, englobent aujourd'hui des chercheurs américains et européens qui se réclament plus spécifiquement du néo- institutionnalisme.

Le retour en force des institutions comme objet d'étude est donc largement véhiculé par le néo-institutionnalisme. Le néo-institutionnalisme a pour objectif de «structurer le politique» en conférant aux institutions une importance théorique. L'analyse politique qui en découle commence avec les institutions plutôt qu'avec les acteurs (Lecours, 2002, p. 4). Le monde néo-institutionnel n'est cependant pas constitué exclusivement d'institutions, mais d'institutions coexistant avec des acteurs, des groupes, des classes sociales, etc. (Lecours, 2002, p. 4). Toutefois, l'action est fortement conditionnée par le contexte néo-institutionnel et l'environnement institutionnel précédent. Le néo-institutionnalisme confère donc aux institutions la primauté théorique et analytique (Lecours, 2002, p. 6).

Une fois l'accent remis sur l'État et les institutions, il s'agit d'aller plus loin. Le néo-institutionnalisme prend aujourd'hui en considération les institutions immatérielles c'est-à-dire, la culture, les valeurs ainsi que les institutions matérielles c'est-à-dire l'ensemble des organes de l'État (structures législative, exécutive, judiciaire, bureaucratie etc.) (Bourgault (2004, p. 70). Le nouveau cadre de gestion de l'ONU qui oriente l'imputabilité administrative vers les résultats et la performance touche à la fois les institutions matérielles et immatérielles. Il donne, par le biais des institutions matérielles, de nouveaux pouvoirs et instruments au Comité de direction et au Comité de l'Assemblée générale des diverses organisations de l'ONU. Ce cadre transforme, par le biais des institutions immatérielles, la culture organisationnelle, les discours et les valeurs de l'Organisation.

Le néo-institutionnalisme n'est pas un courant de pensée unifiée ; il donne lieu à diverses interprétations. Selon Bourgault (2004, p. 70), «on appelle néo-institutionnalisme un ensemble hétérogène de courants interprétatifs qui propose des théories entourant les institutions politiques». Ces divers courants de pensée ont en commun le même objet d'étude, à savoir, les institutions, et ils cherchent, tous, à élucider le rôle des institutions pour déterminer des résultats sociaux et politiques (Hall et Taylor, 1997, p. 469). Trois courants majeurs se dégagent de la théorie néo-institutionnelle, estiment Peter Hall et Rosemary Taylor (1997, p. 469) : le courant historique, le courant du choix rationnel et le courant sociologique.

A. Institutionnalisme historique

Selon Hall et Taylor (1997, p. 471), les partisans du courant de l'institutionnalisme historique considèrent comme institution «les procédures, protocoles, normes et conventions officiels et

officiels inhérents à la structure organisationnelle de la communauté politique ou de l'économie politique» (Gazibo, 2004, p. 198). «L'institutionnalisme historique est celui qui s'est développé le plus explicitement en réaction au mouvement behavioriste et aux approches centrées sur la société auxquelles ce dernier a mené» (Lecours, 2002, p. 8). L'institutionnalisme historique présente quatre caractéristiques majeures, estiment Hall et Taylor (1997, p. 473).

1. Relation entre institutions et comportement individuel

«Comment les institutions affectent-elles le comportement des individus?» (Hall et Taylor, 1997, p. 472). L'institutionnalisme historique s'intéresse à l'influence des institutions sur le comportement des personnes qui y travaillent. L'institutionnalisme historique considère que les personnes acceptent implicitement les méthodes de travail, les décisions antérieures de l'institution lorsqu'elles choisissent de se joindre à elle. D'après cette analyse, les fonctionnaires qui décident de se joindre aux Nations unies acceptent, implicitement ou pas, les procédés et les façons de faire qui y étaient avant leur entrée à l'ONU. Cette façon de voir les choses laisse peu de place au changement et pourrait éventuellement expliquer la difficulté qu'a l'ONU à intégrer l'imputabilité axée sur les résultats. Les futurs fonctionnaires des Nations unies doivent d'abord accepter l'immuable «bagage historique» des procédés administratifs, dont l'imputabilité administrative, afin d'évoluer avec et dans l'organisation. Toutefois, même si les personnes qui décident de se joindre à l'institution en acceptent le «bagage historique», «...en dernière analyse, c'est par l'intermédiaire d'actions des individus que les institutions exercent une influence sur les situations politiques» (Hall et Taylor, 1997, p. 472). Ainsi, l'acceptation du «bagage historique» n'empêche-t-elle pas une influence ultérieure de l'individu sur les actions de l'institution.

L'acceptation du «bagage historique» par les individus n'explique pas la difficulté de l'Onu à implanter l'imputabilité administrative axée sur les résultats.

Selon Hall et Taylor (1997, p. 472), le néo-institutionnalisme donne deux explications à la question suivante : «Comment les institutions affectent-elles le comportement des individus?». Ces explications sont celles de la «perspective calculatrice» et de la «perspective culturelle». Dans la première, l'individu cherche à maximiser son intérêt pour un ensemble d'objectifs définis. Il analyse toutes les options et fait, par la suite, un choix stratégique pour en obtenir un bénéfice maximal (Hall et Taylor, 1997, p. 472). Les institutions, quant à elles «affectent le comportement d'abord, en procurant aux acteurs une certitude plus ou moins grande quant au comportement présent et à venir des autres acteurs» Hall et Taylor, 1997, p. 472). Les institutions ont donc un impact sur le comportement des acteurs parce qu'elles disposent d'une information privilégiée et qu'elles jouent sur les attentes «d'un acteur donné concernant les actions que les autres acteurs sont susceptibles d'accomplir en réaction à ses propres actions ou en même temps qu'elles» (Hall et Taylor, 1997, p. 472).

La perspective culturelle postule, quant à elle, que le comportement n'est jamais totalement stratégique mais limité par la vision du monde qu'a l'individu (Hall et Taylor, 1997, p. 473). Cette perspective ne dénonce pas la rationalité des prises de décisions, mais intègre la notion fondamentale qu'est la culture de façon générale, et qui est inhérente à chaque individu. Ainsi, l'atteinte des objectifs et la façon d'y parvenir ne sont pas le résultat d'un calcul purement utilitaire mais celui de l'interprétation d'une situation en fonction du bagage culturel de chacun (Hall et Taylor, 1997, p. 473). Les institutions perçoivent, quant à elles, l'individu comme un être influencé par les symboles, les scénarios et les protocoles des institutions. Par conséquent, les

institutions affectent le comportement, l'identité et les préférences qui guident généralement les individus (Hall et Taylor, 1997, p. 473).

Selon la perspective culturelle, l'impact de la culture «personnelle» des fonctionnaires, autant dire celle de leur pays d'origine, a une influence sur leurs prises de décision. La culture est inhérente à chaque individu, et elle est donc un défi pour l'ONU. En d'autres termes, le contexte institutionnel / multiculturel de l'ONU nécessite un ajustement ou, du moins, une ouverture d'esprit de chaque fonctionnaire pour que le travail au quotidien soit harmonieux. Selon cette même perspective culturelle, les institutions sont à l'origine de la culture organisationnelle parce que celle-ci influence le comportement des individus par les symboles, les scénarios et les protocoles. En conclusion, la culture organisationnelle de l'ONU serait donc le mélange de la pratique institutionnelle et de l'apport de chaque culture personnelle de chaque fonctionnaire. La perspective culturelle demeure descriptive à propos de l'apport de la culture personnelle des fonctionnaires et de la culture organisationnelle, sans nous expliquer pour autant les conséquences de la culture personnelle, ou organisationnelle, sur les procédés administratifs des institutions, en l'occurrence dans ce cas-ci l'imputabilité administrative.

2 Création et développement des institutions

La création et le développement des institutions sont des caractéristiques majeures du néoinstitutionnalisme historique qui comprend en effet que le développement des institutions dépend de la trajectoire parcourue. Les institutionnalistes historiques «commencent souvent leurs analyses à partir de moment crucial, comme les guerres ou les révolutions» (Gazibo, 2004, p. 204). Ce courant est donc attentif aux choix du système politique, ou des politiques publiques,

faits à un moment donné de l'histoire. De ce fait, l'institutionnalisme historique croit en l'influence des formes institutionnelles antérieures sur les formules du présent (Gazibo, 2004, p. 293). L'héritage du passé est une notion fondamentale pour comprendre les analyses du courant institutionnel historique. Une fois les choix politiques faits, les institutions s'affirment en toute continuité logique de ces décisions (Guy, 1999, p. 19). Une fois créées, ces institutions suivent une trajectoire continue jusqu'à la prochaine innovation (faits imprévus), trajectoire elle-même suivie d'une période de consolidation (Gazibo, 2004, p. 204). Le passage d'une culture centralisée (onusienne) à une culture décentralisée favorisant davantage l'imputabilité administrative des fonctionnaires est d'autant plus difficile que l'acquis du passé (culture centralisée, faible culture d'imputabilité) est fortement ancré dans l'esprit des fonctionnaires d'un certain âge. Selon le courant de l'institutionnalisme historique, les fonctionnaires et l'institution elle-même devraient toutefois prévoir une période de consolidation, d'imprégnation des nouvelles méthodes d'imputabilité. L'imputabilité administrative axée sur les résultats est effectivement un changement majeur pour les administrateurs. Nous ne croyons toutefois pas que le temps, seul, règlera le manque d'imputabilité aux Nations unies.

3. Tendances à privilégier les trajectoires stables, les conséquences imprévues ou les situations critiques

La stabilité institutionnelle prônée par les théoriciens de l'institutionnalisme historique est envisagée de deux façons.

Premièrement, par la notion de "*path dependency*" qui signifie que : «les institutions durent parce qu'une fois créées, elles génèrent les conditions de leur permanence en engageant la dynamique de leur reproduction» (Gazibo, 2004, p. 205). Concrètement, une fois créées, les

institutions s'intègrent rapidement dans la vie politique, sociale, économique et dans les modes de pensée qui semblent indispensables. Selon cette logique, les phénomènes sociopolitiques ne peuvent être expliqués par la simple volonté des acteurs, ni même par la seule nature de leurs relations, car lesdits phénomènes sont souvent le produit accidentel, ou non, d'un processus macrohistorique de développement institutionnel où chaque configuration conditionne la prochaine (Lecours, 2002, p. 9).

Deuxièmement, la continuité institutionnelle s'articule autour de la notion de "layering" ou de sédimentation (Gazibo, 2004, p. 205). Selon Gazibo, la sédimentation est l'ajout au paysage institutionnel de nouvelles institutions mises en place par de nouvelles coalitions. Cet ajout est considéré comme «une innovation affectée par les formes existantes sur lesquelles elle se superpose» (Gazibo, 2004, p. 205). Les nouvelles institutions sont immédiatement «affectées», positivement ou négativement, par les anciennes. Dans cette perspective, on peut se demander si l'ajout constant de nouvelle instance de contrôle lorsqu'il y a une crise, un scandale quelconque à l'ONU, est une bonne solution pour faire face au manque d'imputabilité. Selon la notion de "layering" ces nouvelles instances de contrôle seront affectées par les anciennes et n'apporteront donc pas les solutions souhaitées. Ces institutions n'ont pas vraiment une totale liberté d'action puisqu'elles agissent dans un cadre préétabli, ce qui laisse peu de place à l'innovation et à l'amélioration réelle.

Les théoriciens du courant institutionnel historique ont, par ailleurs, essayé d'expliquer comment une nation et ses institutions font face à des situations inédites (Hall et Taylor 1997, p. 475) comme à des moments de changements qui impliquent de nouveaux trajets. Selon Hall et Taylor,

la réponse à cette interrogation se retrouve dans la capacité de l'État et de ses citoyens à faire face à ces changements. L'héritage historique, ou l'expérience acquise au cours de l'histoire, serait, selon eux, le facteur déterminant. Ainsi, à des moments tragiques de l'histoire des nations, comme ceux de la Seconde Guerre mondiale ou du crash boursier de 1929, correspondent des changements profonds de leur vision des relations internationales, des politiques économiques et militaires. Les séquelles et les leçons à tirer de ces faits historiques des nations affectent à jamais leur mémoire collective. Les crises économiques et les conflits militaires sont des facteurs qui peuvent expliquer les changements institutionnels.

4. Contribution des institutions dans la détermination des situations politiques

Les tenants de la thèse de l'institutionnalisme historique estiment que les institutions ne constituent qu'un facteur d'explication parmi d'autres qui pourraient influencer la vie politique. Ils croient, en effet, d'autres facteurs, comme les idées ou les croyances, expliquent en grande partie les choix politiques. Ainsi, les tenants du courant institutionnel historique présentent un monde plus complexe, et non basé uniquement sur les institutions (Hall et Taylor, 1997, p. 476). L'institutionnalisme historique laisse la place à d'autres facteurs d'explication comme la culture personnelle pour expliquer les choix politiques. Cette ouverture vers d'autres facteurs d'explication constituerait un atout de notre recherche.

B. Institutionnalisme du choix rationnel

Selon Gazibo, les tenants de ce deuxième courant de l'institutionnalisme, celui du choix rationnel, considèrent comme institution «des paramètres de l'action produits par les acteurs (...) cela revient à chercher comment les institutions influencent l'interaction entre acteurs, les choix disponibles pour chaque acteur et les intérêts retirés par les individus et les groupes» (Gazibo, 2004, p. 198).

L'approche du choix rationnel est une variante de l'approche stratégique (Gazibo, 2004, p. 307). L'approche stratégique commence son analyse au niveau individuel, et utilise, pour ce faire, la notion «d'individualisme méthodologique» qui «cherche à expliquer des phénomènes collectifs «macroscopiques» à partir de comportements et de stratégies individuels «microscopiques» (Gazibo, 2004, p. 300). Autrement dit, l'approche stratégique cherche à comprendre comment l'individu usant de stratégies diverses peut influencer les décisions des institutions. L'approche stratégique présente ainsi plusieurs variantes et perspectives qui englobent le choix rationnel.

L'origine exacte de la théorie du choix rationnel diverge selon les auteurs. D'après Gazibo, certains auteurs la font remonter à Thomas Hobbes et «à sa vision égoïste des motivations humaines» et d'autres, aux années 1950. Les postulats de base proposés par l'approche stratégique et le choix rationnel par association prétendent toutefois être universels et atemporels. Il s'agit de l'idée selon laquelle il faut prendre les acteurs et leurs actions comme variables explicatives, pour comprendre les phénomènes sociaux (Gazibo, 2004, p. 299).

La notion de rationalité soutenue par le choix rationnel est définie comme «une conduite qui permet d'atteindre un but spécifique avec une efficacité optimale» (Gazibo, 2004, p. 303).

Trois postulats intéressants dans le cadre de notre recherche sont à la base de la notion du choix rationnel. Présentés par Hall et Taylor, on les rapporte comme suit :

1. les acteurs ont un ensemble de préférences déterminé et se comportent de façon à maximiser la satisfaction de leurs préférences. Les individus seraient des stratèges de haut niveau faisant tout par calcul (!) ;

2. le choix rationnel considère l'individu dans un contexte caractérisé par des contraintes. Le contexte institutionnel dans lequel s'effectuent les processus de prise de décisions permet de mieux rendre compte des choix individuels. L'individu essaie d'anticiper les décisions que prendront les autres acteurs (Gazibo, 2004, p. 307) tout en restant fidèle aux idées de rationalité et du gain personnel. Le «dilemme du prisonnier» en est une des expressions les plus classiques, estiment Hall et Taylor. Cette approche considère les institutions en fonction des contraintes et des occasions qu'elles offrent aux acteurs ;

3. le comportement des individus est, avant, tout déterminé par un calcul stratégique. Ce calcul est, par ailleurs, lui-même influencé par les attentes que l'acteur a du comportement probable des autres acteurs (Hall et Taylor, 1997, p. 480). Les institutions influencent les calculs des acteurs puisqu'elles fournissent de l'information privilégiée et peuvent réduire ou accroître l'incertitude des acteurs. Les institutions influencent donc le calcul stratégique des acteurs.

Le choix rationnel expliquerait l'acceptation, ou pas, de l'introduction de réforme sur l'imputabilité à l'ONU comme la résultante d'un calcul stratégique des fonctionnaires qui veulent en tirer un gain personnel. Ce gain peut être financier, à l'exemple d'une hausse salariale suite à des responsabilités accrues lors d'une réforme sur l'imputabilité, ou de tout autre nature, pour autant que le fonctionnaire en tire un profit qu'il considère satisfaisant. La notion de gain est

primordiale dans l'institutionnalisme du choix rationnel, même s'il s'avère très difficile de savoir ce qu'un fonctionnaire peut considérer comme gain. Cette notion de gain est envisagée de façon très large dans le courant du choix rationnel. Elle diffère donc d'un fonctionnaire à un autre. Les calculs stratégiques des fonctionnaires sont, de plus, souvent intériorisés et cachés. Il est donc difficile de les mettre au grand jour afin de coordonner une réforme profitable à tous les fonctionnaires.

C. Institutionnalisme sociologique

L'institutionnalisme sociologique trouve ses racines dans la Théorie des organisations. Selon Gazibo (2004, p. 208), il se réfère à une définition culturelle des institutions qui prend en compte «les règles, les procédures, normes formelles, les systèmes de symboles, les schémas cognitifs, les modèles moraux».

Cette approche est axée sur l'explication culturelle du sens et de la nature des institutions (Gazibo, 2004, p. 208). Les institutions traduiraient donc des normes sociales. Cette approche tente d'expliquer le pourquoi de ces «les organisations (qui) adoptent un ensemble donné de formes, procédures, symboles institutionnels» (Gazibo, 2004, p. 208). C'est en comparant ministères et autres organismes complètement différents les uns des autres, par exemple, que cette approche tente d'élucider les comportements des acteurs.

L'institutionnalisme sociologique se distingue des autres approches néo-institutionnelles. Les défenseurs de cette théorie définissent les institutions largement en incluant, non seulement les

règles et procédures, mais aussi les symboles et les schémas moraux (Hall et Taylor, 1997, p. 482). Selon Bourgault (2004, p.71), les formes et les procédures des institutions ne sont pas choisies en fonction de leur efficacité, mais résultent plutôt des pratiques culturelles incorporées aux organisations. La dimension immatérielle des institutions prévaut sur la dimension matérielle. Cette façon d'envisager les institutions n'est pas facile à intégrer dans une organisation comme celle des Nations unies où les fonctionnaires proviennent de différents pays. La difficulté serait d'harmoniser les valeurs et les pratiques culturelles au sein d'une même organisation pour toutefois atteindre un certain niveau d'efficacité. Ainsi, à l'Onu, la dimension matérielle prime sur celle immatérielle.

La relation entre les institutions et l'action individuelle fait par ailleurs appel à la dimension cognitive. L'accent est mis sur l'influence exercée par les institutions sur les perceptions des acteurs. «Les institutions influencent le comportement non pas simplement en précisant ce qu'il faut faire, mais aussi ce qu'on peut imaginer faire dans un contexte donné» (Hall et Taylor, 1997, p. 483). Cela fait appel aux dimensions matérielle et immatérielle des institutions. Dans un contexte de changement, l'institutionnalisme sociologique observe les processus de changement dans les organisations, adapte les règles (dimension matérielle des institutions) et les valeurs fondamentales (dimension immatérielle) au changement et crée un contexte qui influence les calculs stratégiques et les préférences des acteurs (Bourgault, 2004 p. 71). Dans un contexte de changement, les hautes instances les outillent aux institutions matérielles et immatérielles pour réussir ledit changement. Les hautes instances doivent créer un environnement capable d'harmoniser les valeurs, les pratiques culturelles et les règles pour créer un contexte favorable aux réformes en cours et celles à venir. Les hautes instances de l'ONU ont un rôle important à jouer dans la réforme de la culture d'imputabilité.

D. Limites des approches historique, du choix rationnel et sociologique

Les différentes approches du néo-institutionnalisme ont des avantages, mais aussi des limites quant il s'agit de nous éclairer sur l'imputabilité administrative comme pratique institutionnelle. Il faudrait en effet que ces théories soient davantage concentrées sur les rapports des acteurs, ou les fonctionnaires entre eux, et les rapports qu'ils entretiennent avec les institutions dans une perspective d'imputabilité. Pour mieux appréhender l'imputabilité administrative à l'ONU, il nous faut donc une théorie capable d'analyser et de comprendre les jeux et les enjeux qui influencent la culture de l'imputabilité des fonctionnaires travaillant dans une même organisation.

Comme mentionné plus haut, les théories du néo-institutionnalisme placent les institutions au centre de l'étude et s'attardent principalement sur les processus de développement institutionnel et leur impact sur l'action. Elles s'intéressent à la façon dont les institutions conditionnent l'action et les possibilités de changement politique, mais aussi à la façon dont les institutions sont créées et reproduites. Ni le courant historique, ni le courant du choix rationnel, ni le courant sociologique n'accorde cependant une place à l'étude du jeu, du comportement des acteurs entre eux, qui pourrait nous éclairer sur l'imputabilité administrative des fonctionnaires qui est, entre autres, axée sur les liens (lien hiérarchique par exemple) qu'entretiennent les fonctionnaires entre eux.

Nous en tenons pour preuve cette approche de l'institutionnalisme historique qui privilégie donc les structures au détriment des acteurs (Gazibo, 2004, p. 233). Cette approche a «accordé moins d'attention que les autres écoles de pensée au développement d'une compréhension fine de la

façon précise dont les institutions influencent le comportement» (Hall et Taylor, 1997, p. 486). Une approche plus descriptive qu'explicative ou causale est alors proposée par l'institutionnalisme historique. Négliger en partie l'impact des acteurs sur les institutions, c'est nier l'importance des actions des acteurs dans le processus politique. Ainsi, si nous voulons élucider notre hypothèse que «l'efficacité d'un mécanisme d'imputabilité administrative dépendra de la capacité des hauts dirigeants à légitimer auprès des fonctionnaires onusiens les principes, les outils et la culture de la bonne gouvernance», il nous faut une théorie davantage axée dans la relation acteur-institution, et proposant une relation causale entre acteur et institution basée sur les faits historiques et bien d'autres variables.

Le courant du choix rationnel explique la création institutionnelle en spécifiant la fonction d'une institution et en cherchant les acteurs à qui profite cette fonction (Lecours, 2002, p. 13). «L'existence des institutions est donc le produit d'un calcul stratégique résultant de dilemmes liés à la prise de décisions collectives» (Lecours, 2002, p. 13). L'approche du choix rationnel est davantage intéressée à la relation acteur/institution. Elle n'est toutefois pas exempte de critiques. Cette approche est basée sur des postulats selon lesquels l'acteur est doté de rationalité et sur la capacité de prédiction de leurs modèles (Hall et Taylor, 1997, p. 486). Or, selon Hall, Taylor et Gazibo plusieurs points du postulat doivent être revus pour plusieurs raisons dont les suivantes :

- « 1. le comportement peut ne pas être rationnel si l'acteur n'est pas en mesure de bien comparer les différentes options possibles par manque d'information ;
2. l'incertitude résultant par exemple du manque d'information peut brouiller la perception de l'acteur et l'induire en erreur ;
3. l'action peut ne pas être unique, mais mixte, car les acteurs peuvent ne pas avoir de préférence entre deux options égales» (Gazibo, 2004, p. 304).

Les prédictions qui en découlent peuvent par conséquent être faussées. Tous comptes faits, l'approche de l'institutionnalisme sociologique présente également des lacunes. Cette approche négligerait, d'après Hall et Taylor, les conflits de pouvoir, par exemple, entre acteurs dont les intérêts sont concurrentiels. En situation de changement, les intérêts des divers acteurs peuvent être concurrents, d'où l'importance de prendre en compte les aspects conflictuels au même titre que les processus d'interprétation des symboles et scénarios (Hall et Taylor, 1997, p. 491).

L'institutionnalisme sociologique rejette la vision instrumentaliste de l'approche du choix rationnel et l'approche historique. Selon l'approche sociologique, les institutions sont des constructions sociales. Elles ressemblent à la société dans laquelle elles baignent (Lecours, 2002, p. 13). «En d'autres termes, les institutions sont le reflet de perceptions collectives communes et leur création correspond à la «routinisation» des relations sociales» (Lecours, 2002, p. 13). Les institutions, de quelque nature qu'elles soient, sont donc compatibles avec la société (Lecours, 2002, p. 14). Les acteurs sont balisés par des codes culturels propres à leur contexte institutionnel.

1. Justification de la Théorie de l'agence

Les trois approches (choix rationnel, historique et sociologique) du néo-institutionnalisme étudient les institutions différemment. Chacune a contribué à faire comprendre la relation des institutions avec les acteurs, mais aucune n'a su l'expliquer en totalité.

L'institutionnalisme historique aborde la dimension temporelle des institutions, l'institutionnalisme du choix rationnel, l'aspect stratégique et l'institutionnalisme sociologique, l'aspect culturel/sociétal ; l'institutionnalisme historique, ne s'intéressant pas vraiment à

l'individu mais davantage aux situations critiques (guerres ou révolution) qui donnent naissance aux institutions. L'héritage du passé est au centre de l'analyse de l'institutionnalisme historique. Ce qui permet de comprendre certaines particularités de l'ONU née après la deuxième guerre mondiale, et dont les structures sont presque identiques à la Société des Nations (SDN) qui l'a précédée. L'ONU, ainsi que la SDN, se sont vues dotées d'un Secrétariat, d'une Assemblée générale, d'une Cour permanente de justice et d'un Conseil de sécurité. Selon le courant historique, les formes institutionnelles antérieures influencent les formes présentes, et la structure onusienne est effectivement similaire à celle de la SDN.

Le courant historique affirme, de plus, que les choix politiques antérieurs ont un impact sur le présent. L'ONU se distingue, d'une part, parce qu'elle est la seule organisation à vocation universelle, et, d'autre, part parce qu'elle tente de recruter un personnel natif de l'ensemble des pays membres. Cette décision révèle les choix politiques prises à la création de l'ONU et crée un contexte multiculturel de travail propre à l'ONU. Ce contexte multiculturel est un facteur à prendre en compte dans l'implantation d'un système d'imputabilité fiable. Les fonctionnaires proviennent tous de pays de traditions et de procédés administratifs différents, et où les pratiques administratives, dont l'imputabilité, ne sont pas au même stade de développement. Le courant historique est finalement davantage adapté à expliquer les choix politiques du passé qui influencent donc le présent.

Le courant du choix rationnel se limite, entre autres, au calcul stratégique des individus qui espèrent en tirer profit. Cette notion de profit varie cependant d'un individu à l'autre. C'est là une théorie qui se trouve relativement bien adaptée au contexte de compréhension des motivations des

employés. Elle peut être une composante pour comprendre comment instaurer un système d'imputabilité administrative efficace dans le sens de motivation des fonctionnaires visant à obtenir leur soutien pendant la période de mise en oeuvre de la réforme. Pour comprendre l'imputabilité administrative, il faut donc aller au-delà du gain personnel. L'imputabilité administrative est, de façon générale, un gain collectif des fonctionnaires et de l'institution. Elle crée un environnement où les règles que les fonctionnaires doivent suivre sont claires, et elle assure efficacité et rendement à l'institution qui les emploie.

Le courant sociologique est basé sur le côté immatériel des institutions. L'immatériel est très important aux Nations unies puisque les fonctionnaires viennent de divers pays à traditions administratives bien différentes. Le défi est donc d'harmoniser ces différentes cultures. Le courant sociologique explique que la capacité des acteurs à évoluer et à s'ajuster au changement permet de relever ce défi (Bourgault, 2004, p. 71). Selon Bourgault (2004, p. 71), l'institutionnalisme sociologique permet de comprendre comment des ministres et des fonctionnaires prépareront ensemble les rapports de performance. Le courant sociologique explique effectivement comment le politique et l'administratif de «cultures» différentes s'adapteront aux exigences de l'imputabilité axée sur la performance. Le courant sociologique contribue à éclaircir l'imputabilité à l'ONU. La capacité des fonctionnaires à s'adapter à la nouvelle culture d'imputabilité du nouveau cadre de gestion de l'ONU constitue un facteur primordial pour sa réussite. L'institutionnalisme sociologique accorde toutefois moins d'importance au côté matériel des institutions, et concentre l'essentiel de ses analyses sur l'importance de l'immatériel. Nous croyons, pour notre part, que l'immatériel reste très important dans la nouvelle gestion de l'ONU, inspirée du NMP, le matériel (règles, procédures et autres

contrôles inutiles) demeurant quand même, un aspect important de la culture administrative de l'ONU. Son côté matériel est de plus beaucoup plus souple et moins contraignant, ce qui lui permet de s'ajuster aux réformes. Il fait donc partie intégrante du changement. L'imputabilité administrative doit donc à l'ONU tenir compte du matériel et de l'immatériel.

La diversité des approches du néo-institutionnalisme (courant historique, sociologique et choix rationnel) permet d'expliquer la continuité ainsi que le changement des institutions. Mais aucune desdites approches ne permet d'appréhender l'imputabilité administrative des acteurs au centre de notre recherche. Ces courants du néo-institutionnalisme permettent une réflexion d'ensemble sur les institutions mais ne donnent pas la perspective opérationnelle qui permettrait d'analyser l'imputabilité administrative à l'ONU.

Il nous faudra, donc, nous tourner vers d'autres courants du néo-institutionnalisme pouvant nous éclairer sur l'imputabilité administrative à l'ONU, soit vers une théorie s'intéressant aux relations entre fonctionnaires dans un contexte d'imputabilité administrative. La théorie de l'agence nous donne les éléments théoriques et analytiques pour éclaircir/élucider la logique qui peut régir ces situations. Considérant les individus comme des êtres rationnels et individualistes, la théorie de l'agence perçoit des intérêts divergents pouvant exister entre le Principal et l'Agent. L'analyse du rapport, ou de la relation Principal-Agent, permet d'imaginer les divers impacts que l'Agent (détenteur d'un certain pouvoir discrétionnaire) peut avoir sur un système de contrôle, d'imputabilité. On peut aussi comprendre que le Principal, dans le cas d'un bon système de contrôle ou d'imputabilité, dépend des informations que l'Agent lui fournira. La dépendance du Principal va de pair avec la complexité grandissante des organisations. La théorie de l'agence,

présentée dans le prochain paragraphe, est donc une théorie appropriée sur le plan opérationnel et analytique dans la compréhension de l'imputabilité administrative à l'ONU.

2.3 Imputabilité selon la théorie de l'agence

La théorie de l'agence fut développée comme approche complémentaire à la théorie des droits de propriété en général, et plus particulièrement à celle des coûts de transaction. Le droit de propriété est défini comme «un droit socialement validé à choisir les usages d'un bien économique» (Coriat et Weinstein, 1995, p. 80). Cette définition très large inclut la détermination des coutumes, des règles, des contrôles d'actifs humains et physiques. De ce fait, selon Coriat et Weinstein, la théorie des droits de propriété peut être présentée comme une théorie générale des relations sociales et des institutions. Les coûts des transactions peuvent, par ailleurs, être définis comme des « coûts monétaires et non monétaires que supportent les deux parties du fait de la nécessité de mettre en place des systèmes d'obligation et de contrôle» Coriat et Weinstein, 1995, p. 95).

«Le point de départ, l'unité de base, de la théorie – la relation «conflictuelle» entre personnes – apparaissent ainsi différents de ceux qui sous-tendent la TDP (la structure des droits de propriété) et la TCT (la notion de transaction). Cependant, la jonction avec ces dernières se fait naturellement en précisant que les conflits portent nécessairement sur des droits de propriété et que toute coopération implique une transaction sur ces droits, entendus au sens large» (Charreaux, 1998, p.3).

Les théories de droit de propriété et des coûts de transactions viennent donc bien compléter la théorie de l'agence. Dans cette acception, «toute coopération (économique, politique, affective...) entre deux personnes implique une transaction, laquelle se traduit nécessairement par un échange réciproque de droit de propriété» (Charreau, 1998, p. 13). Le principal «démembre son droit de

propriété sur les actifs impliqués dans la tâche déléguée à l'agent. Par exemple, le propriétaire terrien délègue le droit d'exploiter sa terre au fermier et les actionnaires délèguent le droit de gérer les actifs de la firme au dirigeant. Le principal procède à cette délégation, par exemple, parce qu'il n'a pas les capacités nécessaires pour accomplir au mieux la tâche ou encore parce qu'en vertu du principe de l'avantage comparatif ses talents sont mieux employés par ailleurs». (Charreau, 1998, p. 13).

La théorie de l'agence est, entre autres, utilisée pour comprendre les organisations économiques et les firmes. L'utilisation de la relation d'agence, définie plus loin, permettra toutefois de comprendre les enjeux des fonctionnaires onusiens (mandataires) et des représentants des États (mandants), enjeux utiles à notre recherche.

Pour comprendre la relation d'agence envisagée par la théorie de l'agence, il faut remonter à Adam Smith qui critiquait l'inefficacité des sociétés par actions gérées par un agent non propriétaire (Coriat et Weinstein, 1995, p. 93). Cette approche met en lumière les problèmes entre propriétaires et gestionnaires, une relation appelée d'agence ou relation Principal-Agent. Elle est définie comme «un contrat par lequel une ou plusieurs personnes (le Principal) engage(ent) une autre personne (l'Agent) pour exécuter en son nom une tâche quelconque qui implique une délégation d'un certain pouvoir de décision à l'agent». (Coriat et Weinstein, 1995, p. 93). Cette définition couvre toute relation entre individus pourvu que l'action de l'un dépende de l'autre sur un plan institutionnel. Cette approche s'applique à toute relation hiérarchique entre employeur et salarié, et à toute relation contractuelle. Chaque acteur peut ainsi être simultanément, et selon la position qu'il occupe, le Principal ou l'Agent.

Cette relation Principal-Agent est à la base de l'analyse des rapports entre les actionnaires (supposés agir comme un principal unique) et le dirigeant (l'agent). Cette relation, entre Principal et Agent, n'est pas toujours équilibrée, et présente certaines particularités induisant certaines conséquences. Cette relation présente des variations et des défis pour chaque intervenant. En tout premier lieu, les intérêts du Principal et de l'Agent sont pris en compte. Les intérêts des tiers (délégation d'autorité de l'agent vers d'autres acteurs) ne sont, par contre, pas pris en compte. Les intérêts entre Principal et agent peuvent en effet diverger. L'information peut, de plus, être imparfaite quant au comportement de l'agent et/ou du principal. Finalement, l'information peut être asymétrique entre les parties, ce qui fragilise d'emblée leur relation.

Dans un contexte d'information asymétrique, on suppose que l'Agent a plus d'informations sur ses tâches que le Principal. Par conséquent «le contrat qui lie les parties est nécessairement incomplet et, le principal n'a pas les moyens de contrôler parfaitement et sans coûts l'action de l'agent» (Coriat et Weinstein, 1995, p. 94). L'agent peut donc facilement tirer profit de cette situation (Eggertsson, 1990, p. 41). Par conséquent, nous rappelent Coriat et Weinstein, la théorie de l'agence s'intéresse à la question suivante : «Comment construire un système d'incitation et de surveillance qui empêche l'agent d'avoir un comportement susceptible de léser les intérêts du principal ?» (Coriat et Weinstein, 1995, p. 94). Étant donné que les intérêts de l'agent et du principal sont rarement convergents, il faut limiter les coûts que des comportements inappropriés entraînent. Il faut donc instaurer des systèmes de surveillance (de budget, de gestion, etc.) et des incitations (financières ou autres) pour l'agent. Ces incitations poussent l'agent à

respecter les intérêts du principal et cela limite les coûts d'agence⁵ que le principal doit payer, tout en se rapprochant le plus possible d'un contexte d'information parfaite entre les parties.

Aux Nations unies, il y a aussi asymétrie d'information, information imparfaite et intérêts parfois divergents entre fonctionnaires (Agent) et Secrétaire général (Principal), ce qui coûte cher. Les fonctionnaires venant de pays fort différents, les intérêts peuvent être fortement différents. Il convient donc également de trouver un terrain d'entente. Il s'agit pour le fonctionnaire d'obtenir une incitation ou compensation (monétaire, par exemple) ayant une valeur à ses yeux et le motivant à agir dans les intérêts de l'Organisation. Le Secrétaire général peut alors obtenir de l'efficacité des informations plus proches de la réalité et non asymétriques, et ainsi réduire les coûts d'agence. La base forte de cette «alliance» matérialisée par un contrat (de travail par exemple) est que chacun trouve son intérêt dans le compromis.

La relation d'agence présente deux formes de conflits soit post-contractuels (illustrés plus haut et qui portent sur l'observabilité et la contrôlabilité de l'agent) et pré-contractuels. Les conflits post-contractuels, considérés comme normaux, résultent des lacunes des termes du contrat qui ne peuvent tout prévoir. Ainsi, certains coûts d'agence doivent être envisagés par le Principal, dépenses qui peuvent se traduire par des coûts de mise en place d'un système de surveillance/imputabilité des acteurs.

Les conflits pré-contractuels sont provoqués par des désaccords potentiels entre les parties (Principal et Agent) avant la conclusion d'un accord profitable aux deux. Cette situation entraîne

⁵ Les coûts d'agences sont définis comme les coûts monétaires et non monétaires que les deux parties assument parce qu'il est nécessaire de mettre en place des systèmes d'obligation et de contrôle.

également des coûts de négociation qui ne sont pas pris en compte par le Principal. «Ces derniers sont notamment liés aux incertitudes informationnelles concernant les «compétences de l'agent», qui peuvent résulter de causes diverses : information inexistante ou trop coûteuse à acquérir, information privée de l'agent non transmissible ou volontairement dissimulée, capacité cognitive insuffisante» (Charreau, 1998, p. 14). Le Principal, privé d'information sur les compétences réelles de l'employé, préférera ne pas l'embaucher «le coût lié à l'inadaptation du postulant pouvant être supérieur aux gains attendus de la coopération associée à la relation d'agence» (Charreau, 1998, p. 14). L'Agent au contraire essaiera de tirer profit de l'inaccessibilité du Principal à de l'information pouvant nuire à son embauche (casier judiciaire par exemple). Selon Charreau (1998, p. 14), «si la relation d'agence ne peut s'établir, il en résulte un premier type de coût d'agence pour les parties, qualifié de «perte résiduelle», correspondant à un coût d'opportunité. Ce coût est égal à la perte d'utilité (le manque à gagner) que subissent les parties par rapport à la situation rentable qui aurait pu s'instaurer en l'absence de risque pré-contractuel».

Chaque partie pense après réflexion que les termes du contrat sont satisfaisants. «Par exemple, l'employeur suppose que le gain supplémentaire qu'il va obtenir grâce à l'embauche du salarié sera supérieur au coût salarial ; inversement, le salarié accepte l'emploi, car il considère que le salaire est au moins équivalent à celui qu'il pourrait obtenir par ailleurs (salaire d'opportunité)» (Charreau, 1998, p. 12). Le gain des deux parties va bien au-delà du gain purement monétaire. Il comprend «le plaisir de collaborer avec un salarié sympathique au physique agréable pour l'employeur, ou la sécurité de l'emploi et la qualité des conditions de travail pour le salarié» (Charreau, 1998, p. 12).

La relation qui unit le Principal à l'Agent en est une d'autorité. «Une relation d'autorité, d'un acteur sur un autre, existe si le premier dispose de droits de contrôle sur certaines actions du second.» (Charreau, 1998, p. 12). En d'autres termes, il y a relation d'autorité si un acteur «abandonne une partie de sa latitude décisionnelle au profit d'un second; la cession de droits décisionnels (donc d'une composante des droits de propriété) est supposée volontaire et résulte d'une décision rationnelle fondée sur un calcul ; l'agent accepte la relation d'autorité parce qu'il pense que c'est son intérêt, y compris en tenant compte d'un éventuel pouvoir coercitif du principal» (Charreau, 1998, p. 12). Dans le nouveau cadre de gestion de l'ONU inspiré du NMP, nous assistons également à une relation de pouvoir entre fonctionnaires et hauts fonctionnaires. Le fonctionnaire dispose davantage de responsabilité, de pouvoir décisionnel dans l'exécution de ses tâches et, en contrepartie, les dirigeants ont un droit de sanction si les résultats sont considérés comme insuffisants. Le fonctionnaire accepte cette relation puisqu'il gagne en autonomie, et les dirigeants l'acceptent du fait qu'il y ait un système d'imputabilité administrative leur permettant de mettre fin à cette relation si les résultats escomptés ne sont pas atteints.

La responsabilité, associée au contrat, revient essentiellement au Principal. Les contrats dans la théorie de l'agence sont formels, ou informels, et réputés «incomplets» (Charreau, 1998, p. 13), parce que ne prévoyant pas toutes les éventualités. «Il est impossible ou extrêmement coûteux de prévoir toutes les éventualités possibles et de les décrire précisément. L'hypothèse d'incomplétude contractuelle (particulièrement réaliste) est au centre de la théorie positive de l'agence et des coûts de transaction» (Charreau, 1998, p. 13). Elle permet à une organisation comme l'ONU de rester réceptive à des ajustements possibles, des pratiques ou des situations nouvelles lors de l'instauration d'un système d'imputabilité administrative.

Finalement, s'il fallait caractériser la théorie de l'agence, nous dirions qu'il s'agit d'une théorie fondée sur l'hypothèse que les individus cherchent à profiter au mieux des gains de la coopération. La notion de conflits ie les intérêts des acteurs ne coïncident pas dans une relation de coopération, ne doit pas être prise dans le sens belliqueux du terme (Charreau, 1998, p. 54). Il s'agit au contraire d'une théorie qui cherche à comprendre, par l'analyse des formes organisationnelles existantes, le comment rendre la coopération entre les individus plus efficiente à accroître le bien-être commun (Charreau, 1998, p. 54). L'imputabilité administrative, comme pratique institutionnelle, confère à la coopération entre Agent et Principal un bien commun à toute l'Organisation. Elle crée un environnement de travail sain duquel tous les acteurs tirent leurs gains, et ce, dans le sens le plus large du terme.

La théorie de l'agence montre bien le contexte difficile dans lequel l'Onu doit trouver un terrain d'entente entre les fonctionnaires. Quoi de mieux que d'instaurer une culture d'imputabilité qui, au delà de toute considération personnelle ou autre, serait naturellement le procédé «inné» à suivre! Cette culture d'imputabilité s'inspirerait des principes du Nouveau management public tels qu'appliqués par certains pays membres de l'ONU. Voyons donc dans quelle mesure ces principes peuvent s'appliquer dans le cadre de l'ONU!

2.4 Nouveau Management Public (NMP) et place de l'imputabilité

Remaniement, réorganisation, modernisation de l'État, autant de termes qui essayent de cerner et justifier ce qui constitue le défi chronique de l'État qu'est le changement. Ce changement s'articule autour du Nouveau Management public (NMP) qui préconise «de confier au secteur privé des opérations jusqu'ici assumées par le secteur public et/ou rendre la gestion du secteur public le plus semblable possible au secteur privé» (Mercier, 2001, p. 64).

Depuis le milieu des années 1980, on a souvent critiqué les organisations publiques bâties selon le modèle bureaucratique (Kernaghan, 2001, p.1). Kernaghan (2001, p.1) donne l'exemple du Bureau du Registraire général de l'Ontario qui présentait une gestion hautement bureaucratisée avec six échelons en termes de verticalité, du directeur à la première ligne, correspondant à 12 unités de travail distinctes, des descriptions de tâches par trop détaillées et un contrôle des responsabilités excessif. Au total, 147 employés avec 41 descriptions de postes reflétant 23 catégories d'emplois différents.

L'environnement dans lequel travaillent les fonctionnaires évolue rapidement, et de façon significative. Plusieurs facteurs en sont la cause : l'évolution technologique au sein du milieu de travail, l'intensification de la concurrence économique provoquée par la mondialisation, la flexibilité nécessaire à la satisfaction des nouveaux partenaires. En réponse à ces nouvelles exigences, les pays industrialisés ont fait subir des transformations radicales à leur administration. La forme hiérarchique et centralisée de l'administration serait en voie d'évoluer vers un modèle plus souple aujourd'hui, intitulé Nouveau management public (NMP), un système davantage axé sur les résultats que sur les règles, et favorisant l'innovation, l'esprit d'entreprise et la responsabilisation (Mercier, 2001, p. 63).

Le NMP propose certains changements en gestion. Il s'agit d'une gestion généralement plus flexible, de reconnaissance du droit à l'erreur, de contrôles a posteriori et d'imputabilité des fonctionnaires pour compenser l'assouplissement des règles qu'on leur impose. Effectivement, la responsabilisation est un élément clé, et sa contrepartie est la construction d'indicateurs de performance portant sur les résultats (Mercier, 2001, p. 64). La responsabilisation se traduit également par une planification stratégique, des objectifs clairs pluriannuels, des objectifs de qualité, un changement de culture organisationnelle et même un cadre d'éthique organisationnel (Mercier, 2001, p. 68). Toutes ces exigences du NMP accroissent l'autonomie du fonctionnaire tout en augmentant également sa responsabilité de livrer des résultats, et tout en favorisant la performance. Le NMP accorde des primes au rendement, mais aussi des sanctions aux fonctionnaires qui n'atteignent pas leurs objectifs.

Le NMP, c'est l'apport du «managerialisme» dans l'État. Le «managérialisme» désigne l'ensemble des idées guidant la réforme de l'administration des pays de l'OCDE depuis les années 1990, et c'est la doctrine selon laquelle l'amélioration de la gestion de l'État passe par l'importation et l'adaptation de concepts et pratiques de management du secteur privé dans l'administration publique (Mercier, 2001, p. 64).

Le NMP considère le milieu interne dans lequel il évolue comme moins stable que l'administration publique traditionnelle ne le fait. À l'interne, il envisage la compétition entre agences et unités de service dans un but d'efficience. La compétition entre diverses unités administratives apporte ainsi des facteurs positifs comme la flexibilité, la performance et l'ouverture à l'innovation. Cette recherche de meilleurs coûts est revendiquée par les pays membres de l'ONU. Elle doit faire plus avec moins lors de ses interventions car elle est de plus

en plus sollicitée, dans un cadre de ressources limitées. La volonté d'efficience et d'efficacité oblige les administrations à fixer des objectifs limités et opérationnels, tout comme le fait le secteur privé. Il faut, par ailleurs, éviter les objectifs trop larges et difficilement atteignables. Le NMP limite donc les ambitions et fixe ses objectifs au pas à pas.

Il faut toutefois apporter certaines précisions. Le NMP préconise, en effet, un rapprochement entre le public et le privé, mais uniquement dans un contexte favorable au secteur public. Il ne s'agit donc pas de copier, ou de confier de façon inopportune, l'ensemble des activités de l'État au privé. Cette approche se distingue donc fortement du simple mimétisme du secteur privé puisqu'elle implique que les décideurs adoptent une approche rationnelle dans l'étude des dossiers, autant dire une approche au cas par cas.

Le NMP comprend des valeurs et des pratiques qui bousculent les valeurs traditionnelles de l'administration publique : importation des méthodes de gestion du privé, déréglementation, partenariat public-privé, réorganisation de la structure visant à favoriser la concurrence, priorité à la gestion des performances et de la flexibilité, utilisation du terme «client» pour désigner les usagers des services publics. Ce terme «client» utilisé dans le NMP ne représente pas un recul de l'équité sociale entre citoyens. Il propose au contraire une distinction de perception. Lorsque nous payons à la Société d'assurance automobile du Québec (SAAQ) un permis de conduire, il est sans doute préférable de se faire traiter de «client». Cependant, lorsque nous demandons des prestations sociales à l'État, il est légitime et impératif qu'un État de droit nous traite en citoyen.⁶ (Côté, 2004).

⁶ Exemple donné par Monsieur Louis Côté lors d'une discussion, avec Bonaventure Kouamé, portant sur la théorie du NMP.

Depuis les années 1990, de nombreux pays industrialisés (Grande-Bretagne, Nouvelle-Zélande par exemple) se sont lancés dans des réformes de type NMP. L'implantation des procédés du NMP au national diffère toutefois d'un pays à l'autre. Certains voient le NMP comme le remède à la mondialisation qui transforme l'État administratif en État «courtisan, entreprenant» (Géri, 2001, p. 508). D'autres croient qu'il permet de satisfaire aux exigences de transparence, d'imputabilité, de concurrence économique et de changements technologiques en apportant d'autres valeurs. (Géri, 2001, p. 509).

Les Organisations internationales gouvernementales (OIG) sont souvent taxées de présenter des défauts structurels entraînant une performance inadéquate et une impression d'inefficacité manifeste. Une grande partie de cette littérature concerne les Nations unies (Géri, 2001, p. 507). Le NMP se présente aujourd'hui comme une solution de rechange à la gestion de l'ONU. La nature multinationale des administrations internationales empêche certes l'administration des organisations internationales d'implanter la totalité du NMP (Géri, 2001, p. 507). Il n'empêche que l'attachement à la responsabilisation et l'évaluation ainsi que la construction d'indicateurs de performance portant sur les résultats sont des éléments clés du NMP. Ces éléments concordent avec l'actuelle réforme de l'ONU axée sur la recherche de résultats palpables.

Le NMP n'est toutefois pas une panacée et il a également des faiblesses dont il faut tenir compte. Ainsi, Peter Aucoin (dans Mercier, 2001, p. 77) soutient que les éléments traditionnels de la bureaucratie (hiérarchie, spécialisation, standardisation) peuvent très bien accommoder les objectifs du NMP. Tous les aspects de l'administration traditionnelle ne sont pas négatifs ou anti-productifs. Il faut donc prendre les aspects les plus pertinents du NMP et les y intégrer. Une autre

limite normative et légale est présentée par Bourgault et Adrien Payette. Ces derniers estiment que la rationalité managériale s'est effritée au contact de la rationalité juridique, et que «si aucune de ces deux réalités ne peut réussir à éliminer l'autre, c'est que la tension qui les oppose constitue l'essence même du management public : luttes de l'efficacité contre les formes bureaucratiques nées de la rationalité juridique, lutte du droit contre les abus commis au nom de l'efficacité et de l'efficience» (Payette, 1992, p, 8, dans Mercier, 2001, p. 78).

Entre le NMP qui favorise l'efficience et l'administration traditionnelle bureaucratique qui favorise le droit, le NMP semble profiter de son effet de nouveauté. Il ne faut cependant pas oublier que les organisations publiques sont créées par des lois et administrées en conséquence. Les organisations internationales sont également créées par des lois (comme la Charte des Nations unies) et leur mission est d'administrer ces lois. Les organisations privées sont, quant à elle, soumises aux lois du marché, et sont à but lucratif. Ainsi, les dirigeants soucieux d'appliquer le NMP doivent tenir compte du contexte balisé des lois et des traités dans lequel naviguent les administrations publiques et internationales.

2.5 Précision conceptuelles et terminologiques

Il est maintenant important de circonscrire notre terrain de recherche (ONU) et de définir les concepts de bonne gouvernance, d'imputabilité, et les sous concepts clés de réforme administrative et de culture organisationnelle contenus dans notre hypothèse fondamentale de recherche.

A. L'ONU, une organisation internationale gouvernementale (OIG, objet de recherche)

Pour comprendre les organisations internationales gouvernementales (OIG), il faut les placer dans le contexte de la société internationale et des relations internationales qui les englobent. Le seul acteur des relations internationales a longtemps été l'État doté de personnalité juridique internationale. Or, les progrès des communications, la peur des guerres et les problèmes dépassant les frontières étatiques nationales ont poussé les États à perfectionner leurs relations diplomatiques traditionnelles en créant des structures permanentes pour traiter collectivement leurs problèmes. (Foissy, 2001, p. 7).

L'Onu est une organisation internationale gouvernementale (OIG). Elle se définit comme la résultante des associations étatiques : «une association d'États constituée par traité, dotée d'une constitution et d'organes communs, et possédant une personnalité juridique distincte de celle des États membres». (Defarges, 1996, p. 20). Elle peut également être définie comme «une association d'États établie par accord entre ses membres, dotée d'organes permanents et chargée de la réalisation d'objectifs collectifs» (Foissy, 2001, p. 8).

L'ONU est une organisation de type particulier. Contrairement aux OIG régionales ou interrégionales, sa vocation est universelle. Son champ de compétence n'est pas restreint par des considérations géographiques. C'est aussi une institution hautement politisée. Rappelons que son rôle décisif est déterminé par les objectifs prioritaires fixés par les États membres. Les États constitutifs traduisent et confrontent leur volonté dans des organes administratifs, juridiques ou autres de l'ONU. Les prérogatives accordées à certains États membres lors de ces réunions

alimentent les critiques voulant que les OIG soient «des instruments de politique étrangère» (Foissy, 2001, p. 18). Effectivement, selon les organes ou les institutions, les méthodes de vote à l'ONU (à l'unanimité ou à la majorité) sont des procédés favorisant les alliances stratégiques et une politisation devenue problématique. Rappelons, au passage, les cas du Japon et de l'Allemagne dont le poids économique et les fortes contributions au budget de l'ONU ne leur permettent toujours pas de devenir membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies. De même, le droit de veto antidémocratique et anachronique donnant à certains États privilégiés le pouvoir de bloquer des décisions importantes au sein du Conseil de sécurité reste contestable.

Cela rappelle l'importance des enjeux politiques au sein des OIG. Même si les OIG acquièrent de plus en plus d'autonomie alors que la souveraineté des États semble décliner et être concurrencée par les Organisations non gouvernementales (ONG), il n'empêche que cette autonomie est tributaire du bon vouloir des États.

Ainsi, toute réforme, aussi bonne soit-elle, doit forcément composer et tenir compte de la dimension politique. L'imputabilité nous semble un objectif potentiellement rassembleur, puisqu'elle repose sur des principes de bonne gouvernance.

B. La gouvernance

Aux fins de notre recherche, nous nous limitons aux définitions permettant d'intégrer et d'éclaircir davantage la notion d'imputabilité dans la notion de gouvernance. La notion de

gouvernance a une multitude de significations alimentant la controverse et la complexité de ce terme. La polysémie résulte, en partie, de ce que diverses disciplines (science politique, administration publique, économie) utilisent ce mot à différents niveaux (gouvernance locale, mondiale, urbaine, d'entreprise, d'Internet, etc.). Les chercheurs sont toutefois unanimes à reconnaître les origines de la notion de gouvernance. La gouvernance est un terme d'origine française utilisé au 13^{ième} siècle comme équivalent de «gouvernement» puis, à partir de 1478, pour désigner certains territoires du Nord de la France ayant un statut particulier (Flandre ou Baillages de l'Artois), avant de basculer dans la langue anglaise donnant naissance au terme "governance" comme action ou manière de gouverner (Paye, 2005, p. 13). Ce terme issu du langage maritime (gouvernail) s'insère dès les années 1980 dans la mouvance de la remise en question de l'État et de son administration nationale et internationale. (Sabourin, 2001, p. 2).

Le terme de «bonne gouvernance», utilisé à la même époque par les institutions financières internationales, définissait les critères d'«une bonne administration publique». (Institut de la gouvernance, 2004, URL : www.i-gouvernance.com). Ces organismes préconisaient par cette notion des réformes institutionnelles nécessaires à la réussite de leurs programmes économiques : les fameux programmes d'ajustements structurels de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI). Ces techniques de bonne gouvernance appliquées aux administrations des pays en voie de développement devaient leur éviter de devenir des foyers de désordre. La gouvernance contient un certain nombre de règles et de techniques qui doivent contribuer à assurer une meilleure gestion publique. Aujourd'hui, la bonne gouvernance est conçue comme «l'exercice du pouvoir par les divers paliers de gouvernement de façon efficace, honnête, équitable, transparente et responsable» (Agence canadienne de développement international, 2004, URL : <http://www.acdi-cida.gc.ca/>). L'imputabilité fait, quant à elle, partie intégrante

d'une administration pratiquant les principes de bonne gouvernance. L'exercice du pouvoir s'accompagne de l'exigence de rendre des comptes.

La gouvernance est remise en vogue par des économistes et des politologues anglo-saxons et par les institutions internationales (ONU, Banque mondiale, Fonds monétaire international) pour désigner l'art ou la manière de gouverner tout en prônant un nouveau mode de gestion des affaires publiques (Paye, 2005, p. 13). Selon Sabourin (2001, p. 2), cette nouvelle gouvernance est étroitement liée à cinq principes : efficacité, intégrité, équité, transparence et imputabilité. L'efficacité et l'intégrité sont des principes déjà reconnus par les administrations. Ceux de transparence et d'imputabilité sont plus récents (Sabourin, 2001, p 2).

Selon Haque, les objectifs, normes, structures, rôles et bénéficiaires des services de la gouvernance publique ont subi d'importants changements. Ces modifications vont dans le sens de l'efficacité, du résultat, de la concurrence, du rendement, du rôle catalytique, de l'autonomie, du partenariat et de l'orientation client (Haque, 2000, p. 711). Ces modifications s'alignent sur les réformes étatiques inspirées du NMP.

Selon le politologue Roderick Rhodes, « la notion de gouvernance désigne en science sociale au moins six significations différentes : l'État minimal, la gouvernance d'entreprise, la nouvelle gestion publique, la bonne gouvernance, les réseaux auto-organisés, les systèmes socio-cybernétiques. (Site officiel de la Commission de l'Union européenne, 2004, URL : http://europa.eu/constitution/index_fr.htm). Cette définition nous montre le vaste champ que couvre la gouvernance. Elle intègre de nouveaux acteurs comme les médias, les groupes ou

associations. En somme, la société civile. La participation de ces nouveaux acteurs aux prises de décision rapproche les États d'une situation de bonne gouvernance.

Lucien Bégin (1998, p. 26) estime que la gouvernance renvoie aux processus et mécanismes institutionnels par lesquels la conduite des dirigeants, leur pouvoir décisionnel et leur espace discrétionnaire sont définis et délimités de manière à accroître la valeur de l'entreprise et à en assurer la viabilité financière. Cette définition vaut pour l'entreprise privée à but lucratif où les intérêts des actionnaires sont l'objet central (Bégin, 1998, p. 2). Toutefois, rapporte l'auteur, dans les organisations à but non lucratif, la gouvernance s'impose dès lors qu'il y a délégation de pouvoir décisionnel entre mandataire et mandant. La nouvelle gouvernance publique, inspirée du NMP, intègre et promeut des procédés davantage associés au secteur privé comme l'innovation et la performance, mais également l'imputabilité. L'imputabilité est la condition qui permet d'accorder une plus grande autonomie aux agents, aux fonctionnaires.

Selon Francis Delperée (2002, p. 46), la gouvernance implique deux réalités : un objectif clair et une méthode pour l'atteindre. En bref, la détermination des fins d'un côté et, de l'autre, la détermination des moyens. La gouvernance véhicule les techniques de bonne administration permettant de combattre les négligences, les mauvaises pratiques et les dysfonctionnements de l'administration. La gouvernance ne se contente plus du respect de la règle de droit, mais exige de la qualité autant que de la quantité dans la prestation des services de l'administration (Delperée, 2002, p. 46). Ainsi, pour atteindre cet idéal de «bonne administration», il faut définir des objectifs clairs, et aussi les moyens pour les atteindre.

Le professeur Jacques Bourgault (1999, p. 173) soutient que la notion de gouvernance s'organise autour de quatre principes : la perception de légitimité, la centralité des citoyens, la vision d'un projet sociétal et l'adaptabilité de la gestion publique. La satisfaction d'un élément de ces principes accroît la propension à se trouver dans une situation de bonne gouvernance (Bourgault, 1999, p.174). La perception de la légitimité englobe la reddition de comptes par les fonctionnaires et les ministres, une obligation de divulguer les objectifs de performances, des règles et des codes de sanction, une politique de "*whistle blowing*" et la diffusion d'une culture de «bien public» (Bourgault, 1999, p181). La satisfaction de tous ces éléments participe à un bon système d'imputabilité, et nous rapproche d'une situation de bonne gouvernance.

Une administration de bonne gouvernance pratique des contrôles larges sur la base de reddition de comptes, une délégation adéquate de l'autorité en fonction des objectifs et des responsabilités. Une administration de bonne gouvernance favorise l'innovation et compte sur une haute fonction publique qui fait la promotion des valeurs de loyauté, indépendance intellectuelle et professionnelle (Bourgault, 1999, p 189).

Toutes ces définitions susmentionnées tentent d'appréhender la place de la gouvernance, et de l'imputabilité qui en découle, dans les réformes de l'État et de son administration. La gouvernance et toutes les innovations qu'elle apporte seraient la technique ou le mode de conduite des affaires publiques. Cette gouvernance apporte à l'administration publique un style de gestion davantage semblable à celui des entreprises privées. Elle apporte une imputabilité horizontale (vers les partenaires), une imputabilité vers le bas (vers la société civile, média, etc.) et une imputabilité vers le haut (le sommet stratégique). Elle favorise une plus grande transparence dans la gestion; elle introduit de nouvelles valeurs, ainsi que de nouvelles

contraintes basées sur des résultats tangibles et immédiats à très court terme (Hermet, Kazancigil, Prud'homme, 2005, p. 121). La gouvernance cherche à améliorer le rendement et à écarter tous les obstacles nuisibles à l'efficacité. Mais en contrepartie, elle exige une imputabilité accrue à tous les niveaux.

Il s'agit donc, pour une organisation comme l'ONU, de favoriser l'émergence et l'application de principes de gouvernance où la pratique de l'imputabilité fait partie d'une bonne administration.

C. L'imputabilité administrative

L'imputabilité, dans sa forme la plus simple, peut être décrite comme suit: "*ministers are accountable to the public, via Parliament, for their own decision and for the work of their departments; civil servants are accountable internally – and only internally- to their political chiefs*". Cette définition traditionnelle de l'imputabilité rend comptable le Ministre de toutes les décisions prises dans son ministère et les autres institutions relevant de sa compétence envers les instances législatives et exempte les fonctionnaires de toute responsabilité externe (face au parlementaire). Cette imputabilité traditionnelle est la pierre angulaire du système parlementaire de Westminster par lequel on essaye de contrôler *a posteriori* les abus et les mauvais usages de l'autorité publique. La fonction de contrôle et de blâme est à la base de l'imputabilité démocratique, constitutionnelle ou institutionnelle

Cette manière de concevoir l'imputabilité a toutefois évolué, et est devenue beaucoup plus large.

L'application du NMP dans les pays occidentaux s'est traduite par le déplacement de

l'imputabilité du Ministre responsable au fonctionnaire ou gestionnaire qui prend une décision ou la met en application. Les fonctionnaires ou gestionnaires, en plus du Ministre, peuvent dorénavant devoir répondre de leurs actes dans une pratique de reddition de comptes.

Les nouveaux arrangements ou réformes institutionnelles de types NMP préfèrent plus la rationalité économique que la bureaucratique. “*The new structures of governance offer the promise of flexibility, dynamism, and accountability*” (Gow, 2001, p. 55). Ainsi, pour se trouver dans une situation de bonne gouvernance, l'imputabilité ou la reddition de comptes qui en découle, doit être basée sur une rationalité analogue (économique) basée sur les résultats et les rendements. Selon Gow (2001, p. 57), cette rationalité s'inscrit dans la mouvance de la volonté manifestée d'échapper au nombreux contrôles parlementaires, des ministères et des organismes centraux et au respect absolu des règles de droit dans l'administration publique. Ces contrôles portaient davantage sur l'utilisation des ressources. Depuis les réformes NMP, ce type de contrôle est perçu comme une entrave à la réalisation des objectifs et à l'obtention des résultats de manière efficace et efficiente (Desautels, 1991, p. 6).

La «nouvelle» vision d'imputabilité intègre de nouvelles notions (de performance, de résultats) tirées de la vision du NMP, faisant elle-même partie de cette nouvelle gouvernance publique. Elle fait évoluer la conduite des affaires de l'État de la conformité légale vers une perspective managériale de la gestion de biens et de services publics qui valorise l'efficacité, l'efficience et le service au «client» (Bourgault, 2004, p. 1). Selon Michael Harmon (1995, dans Bourgault, 2004, p. 71), l'imputabilité recouvre deux sens : l'agent est investi par une autorité de certains pouvoirs pour atteindre des buts ; une relation autoritaire dans laquelle un agent peut être pénalisé ou récompensé en fonction de sa performance. La nouvelle imputabilité intègre davantage de

transparence et donne les ressources financières et humaines aux gestionnaires et fonctionnaires pour atteindre les objectifs préétablis. Elle intègre Ainsi, Peter Aucoin et Heintzman (2001, p. 183) prétendent qu'elle comprend également le contrôle des usages abusifs ou impropres du pouvoir. Elle doit rassurer la population quant à l'utilisation des ressources publiques, veiller au respect de la loi et aux valeurs de la fonction publique, et enfin, améliorer également la gestion axée sur les résultats, incluant des indicateurs et des cibles, des objectifs clairs et limités, la reddition de comptes par les ministres et fonctionnaires impliqués dans la prise de décision, mais également des sanctions.

Malgré la nouvelle vision de l'imputabilité basée sur la performance, la fonction de contrôle traditionnel de l'imputabilité n'est pas abolie. la gouvernance et l'administration. Cette volonté de contrôle n'est pas effacée par l'imputabilité axée sur la performance. Bien au contraire, le contrôle demeure même s'il est plus flexible et moins abondant qu'autrefois.

De plus, selon Thomas (1994, p. 144, dans Bourgault, Comeau, Côté, Massignani, 2004, p. 1) les sources ou origines d'imputabilité sont variées :

“Accountability can be said to involve an obligation to explain and to justify how one discharges responsibilities, the origins of which may be political, constitutional, statutory, hierarchical or contractual. Different origins give rise to different types of accountability- political, legal, bureaucratic, financial, vertical-horizontal, prospective-retrospective, etc. Accountability involves the conferral of authority from an external source, although negotiation is often a part of the assignment of responsibilities” (Bourgault, Comeau, Côté, Véronique, 2004).

Les relations d'imputabilité peuvent être multiples : politique, hiérarchique etc.... L'évolution de ce concept nous amène à parler *des imputabilités* comme garantie de performance. La personne imputable l'est envers qui? De quoi et de quelle manière? Barbara Romzek (2000, p. 26) envisage quatre types d'imputabilité dont il faudra tenir compte en matière de réforme : *l'imputabilité hiérarchique*, qui donne lieu au rapport supérieur-subordonné pour exercer un contrôle interne ;

L'imputabilité légale, qui, en contrôle externe, suppose un contrôle des performances en conformité avec des obligations données d'avance ; L'imputabilité professionnelle, c'est-à-dire «des personnes qui fondent leurs décisions sur des normes internes de bonnes pratiques (...) et qui sont plus influencées par des valeurs et normes internes que par une quelconque réceptivité politique» ; L'imputabilité politique qui «donne aux gestionnaires la discrétion d'être réceptifs aux préoccupations des parties prenantes».

Lorsque les problèmes d'imputabilité se posent, on cherche souvent à instaurer de nouveaux rapports d'imputabilité, sans pour autant remettre en question les anciens. Cela tisse une toile dense de responsabilité qui oblige à conjuguer judicieusement les différents types d'imputabilité. (Romzek, 2000, p. 26).

D. Les réformes institutionnelles et administratives

Le dictionnaire Le Robert (1983, p. 1210) définit la *réforme* ou le *changement* comme une «modification pour améliorer». L'amélioration est le leitmotiv principal de ceux qui s'intéressent à, et revendiquent, des réformes administratives. Le but du *changement* est donc l'efficacité et l'efficience pour «corriger les aspects pathologiques de l'organisation» (Gortner, 2002, p. 515). Le changement implique une notion de durée, de temps dans lequel les gens qui le subissent ont la possibilité de s'adapter : «La réforme est une évolution et non pas une révolution» (Foissy, 2001, p. 113).

Le thème du *changement* a probablement été, au cours des 20 dernières années, le sujet le plus populaire de ceux qui s'intéressent aux théories de l'organisation (Gortner, 2002, p. 515). Le

modèle de gestion axé sur le respect strict des règles et des procédures représentait au début des années 1980 la garantie et la vision qu'on se faisait d'une bonne organisation publique (Mazouz, Tremblay, Facal, 2005, p. 412). La mesure de la performance, ou de l'évaluation du personnel, était prise en fonction de l'application de critères formels, de la démarcation nette entre le politique et l'administratif, et cela avait pour conséquence de multiplier les niveaux décisionnels, la rigidité des structures et des processus opératoires (Mazouz, Tremblay, Facal, 2005, p. 412). Ce type d'administration publique basé sur les règles et le contrôle des moyens a dominé dans les années 1980 et au début des 1990 dans la majeure partie des pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), mais aussi à l'ONU. La forme hiérarchisée et fortement bureaucratifiée de l'ONU et des pays de l'OCDE se heurte dès les années 1980 à une volonté de recadrage portant sur la modernisation du secteur public. Les modes traditionnels de gestion des affaires publiques, rigides et non flexibles, sont remis en question puisqu'ils n'arrivent pas à se soumettre aux contraintes financières et budgétaires, à réaliser les attentes des populations, à affronter la concurrence internationale, à améliorer la qualité des interventions et à profiter des technologies de l'information et de la communication (Côté, 2006, p. 2). Les réformes administratives entamées dans la foulée de cette remise en question de l'État et de sa gestion sont nombreuses. Notre recherche ne retient cependant que celles inspirées du NMP.

La nouvelle vague de réformes fortement inspirées des principes du Nouveau management public a pour objectif général de rendre plus performant(e)s les administrations et organismes publics en utilisant, pour y arriver, des notions de résultats, d'amélioration de services aux citoyens et surtout d'imputabilité (Mazouz, Tremblay et Facal, 2005, p. 404). L'imputabilité est une pièce maîtresse de ce changement inspiré du NMP. Les débats académiques et empiriques sur le rôle de l'État moderne, et de ses façons de faire et de penser nous enseignent que les applications du

NMP ne sont pas une panacée (Mazouz, Tremblay, Facal, 2005, p. 405). Il n'y a pas un modèle de réforme administrative ou une voie souveraine de la modernisation (Côté, 2006, p. 3). Les stratégies de mise en œuvre doivent être adaptées aux réalités de chaque pays et de chaque organisation. Par contre, la finalité de ces réformes demeure la même pour tous :

«une plus grande ouverture à la participation des acteurs de la société civile dans l'élaboration des politiques, une grande marge de manœuvre accordée aux gestionnaires, davantage de transparence dans la gestion de deniers publics, une plus grande ouverture aux besoins de flexibilité et d'assouplissement des structures et des règlements administratifs, moins de contrôle *a priori* et une responsabilisation grandissante de presque tous les intervenants (...) en contrepartie d'une meilleure qualité de services aux citoyens» (Mazouz, Tremblay, Facal, 2005, p. 411).

L'imputabilité est toujours un défi pour le management et plus encore en temps de réformes.

«Est-ce que les fonctionnaires sont plus imputables après la réforme qu'ils ne l'étaient avant?»

(Romzek, 2000, p. 24). La réponse à cette question peut conditionner le soutien des employés à l'effort de réforme. Lors de changements, les organisations, les administrations publiques doivent tenir compte de particularités importantes, l'environnement interne et externe, qui leur sont propres pour appliquer la bonne stratégie d'implantation de la réforme administrative. Les stratégies d'implantation et de légitimation des réformes inspirées du NMP, dont l'ONU pourrait s'inspirer à son tour, doivent tenir compte de certains facteurs.

Le cas de la Régie des rentes du Québec (RRQ) fait ressortir quatre dimensions ou facteurs qui expliquent sa réussite de la transition d'un modèle de gestion axé sur les activités, le contrôle *a priori* et la normalisation, à un modèle de gestion intégrée de la performance axé sur les résultats, l'initiative et le contrôle *a posteriori* (Morneau, 2005, p. 113). Il s'agit de l'implication des partenaires, de la mobilisation du personnel, de l'engagement de la direction et de la gestion stratégique.

La RRQ était consciente de l'importance d'impliquer ses partenaires dans le processus de transition vers le nouveau modèle de gestion axé sur la performance. Elle a donc conclu des ententes de partenariat avec diverses organisations et institutions en contact avec ses clients (Morneau, 2005, p. 117). Dorénavant la RRQ et ses partenaires partagent les risques, les bénéfices, et ils contribuent à améliorer la performance de leur organisation respective. L'intégration et l'alignement de tous les partenaires vers une gestion axée sur les résultats facilite et permet une meilleure reddition de comptes. Le projet de «Révolution tranquille» de Kofi Annan envisage également de nouvelles formes de responsabilisation et de partenariats adaptés au monde du XXI^e siècle. Ainsi, «l'Organisation doit être un pont entre la société civile et les gouvernements (...), il faut ouvrir les portes de l'Organisation aux peuples des Nations unies (...) parce que l'individu est au centre de tout (...) et proposer un partenariat entre O.N.G. et sociétés multinationales» (Foissy, 2001, p. 113).

La mobilisation du personnel dépend de la capacité de l'Organisation et de sa direction à mettre en place les conditions favorables à la compréhension et à l'approbation de cette vision du *changement* (Morneau, 2005, p. 118). Il faut convaincre les employés de la nécessité de la *réforme* et les inciter à y participer en développant des activités ou des ateliers. La RRQ a déployé plusieurs leviers de mobilisation comme des programmes de reconnaissance (formelle, informelle, spontanée, par équipe et individuelle), démontré les possibilités de développement (promotion interne, plan de relève), formalisé ses relations de supervision (évaluation annuelle du rendement et des attentes signifiées), mené des activités de formation (lois et règlement, outils de base dans les technologies de l'information), etc... (Morneau, 2005, p. 118). La RRQ a de plus créé un climat axé sur l'innovation en élaborant des projets novateurs qui faisaient appel à l'imagination et à l'intelligence (Morneau, 2005, p. 118).

La RRQ a valorisé le travail de ses employés en leur donnant des tâches à la hauteur de leur compétence. Ils ont donc pleinement contribué à la réforme. Le développement d'un plan formel de communication (journal interne) s'assurait que tous les employés avaient l'information pertinente pour mieux comprendre et suivre les réalisations (Morneau, 2005, p. 118).

Finalement, l'engagement de la direction est une condition *sine qua non* de la réussite d'une réforme. Il faut que les têtes dirigeantes soient convaincues du bien fondé de la réforme et acceptent de changer leur propre manière de faire les choses, si nécessaire. Selon Morneau (2005, p. 121) une telle démarche exige de s'en tenir à une vision sans jamais s'en écarter. Cela demande de la conviction, de la ténacité, une vision ayant un sens profond et signifiant, ainsi qu'une raison d'être indiscutable. Le leadership est primordial pour expliquer, inspirer et donner un sens au travail des employés.

Ces quatre facteurs ont pour finalité d'améliorer la reddition de comptes en assurant plus de transparence et en apportant un témoignage de l'utilisation efficace des deniers publics. Ces quatre facteurs doivent également être pris en compte dans la réforme onusienne, elle aussi inspirée des principes du NMP. Ce sont des facteurs qui ont permis à la RRQ de passer dans un court laps de temps, et de manière efficace, d'un modèle de gestion unidimensionnelle et bureaucratique à un modèle de gestion performant et axé sur les résultats.

Mazouz, Tremblay, Facal (2005, p. 415) croient que ces réformes administratifs inspirées du NMP présentent aux administrations et aux fonctionnaires un côté cour, lié aux inconvénients, et un côté jardin, lié aux avantages. Côté jardin, elles articulent le stratégique et l'opérationnel en

intégrant des objectifs réalistes tenant compte des ressources disponibles. Elles apportent une plus grande collaboration, à tous les niveaux, entre les gestionnaires intra et inter organisationnels. Elles obligent de plus les fonctionnaires à être plus sensibles à la mesure de la performance parce qu'ils doivent produire, et éventuellement défendre, des rapports de gestion devant une assemblée législative, conformément à un processus de reddition de comptes. Elle assure finalement une plus grande ouverture au dialogue entre gestionnaires et entre gestionnaires et employés.

Côté cour, l'effort de traduire toute décision en termes mesurables et l'ambiguïté qui entoure encore la reddition de comptes, semblent être à l'origine d'un sentiment d'inefficacité (Mazouz, Tremblay, Facal, 2005, p. 416). Des dirigeants se sentent incompétents à satisfaire les nouvelles exigences, et l'allègement réglementaire obtenu en contrepartie d'une plus grande imputabilité, et une plus grande transparence est, dans la pratique, limitée.

Chaque réforme a des avantages et des risques. Nous pensons que *les réformes* en imputabilité inspirées du NMP apportent des principes comme la flexibilité, l'autonomie, la transparence, la performance, davantage adaptés aux réalités modernes. Elle renforce, de plus, la responsabilisation de tous les acteurs. Elle élargit le spectre de la responsabilisation aux fonctionnaires, aux partenaires et ne la limite plus aux Ministres. À l'ONU, elle étend la responsabilité aux fonctionnaires, et non plus seulement aux directeurs d'organismes. La reddition de comptes, une des finalités des principes susmentionnés, gagnera en clarté et en efficacité avec le temps même si elle n'en est encore qu'à ses balbutiements à l'ONU.

E. La culture organisationnelle

La culture se retrouve à différents niveaux : culture d'une nation, culture d'entreprise ou organisationnelle, culture d'une profession, par exemple. Notre recherche est limitée à la culture d'entreprise ou organisationnelle, et à son impact sur le système d'imputabilité.

La culture organisationnelle peut être définie comme «un ensemble complexe de valeurs, de croyances, de prémisses et de symboles qui définissent la manière dont une organisation réalise ses activités» (Bergeron, 2001, p. 529). Elle peut aussi être définie comme *“the pattern of shared beliefs and values that give members of an institution meaning, and provide them with the rules for behaviour in their organization”* (Martin 2002, p. 57). C'est donc l'ensemble des règles, des directives, des procédures et les codes d'éthiques, s'il en existe, qui donnent un aperçu de la culture d'une organisation. Selon Trompenaars et Hampden-Turner, il y a quatre types de culture organisationnelle : la culture de type couveuse, la culture de type familial, la culture de type Tour Eiffel et la culture de type missile guidée. Notre recherche nous limite aux trois derniers types de culture qui font davantage référence à la situation de l'ONU.

La culture de type familial et la culture de type Tour Eiffel existent aux Nations unies. Pour cette raison, nous les traitons ensemble dans le même paragraphe. La culture de type familial utilise l'image de la famille pour un type de culture hiérarchique axée sur le pouvoir. Comme toute famille, elle utilise des rituels, des anecdotes-maison, des traditions, des coutumes qui la rendent unique et qui excluent les étrangers sans le vouloir nécessairement, en communiquant par des codes qu'eux seuls comprennent (Trompenaars et Hampden-Tuner, 2004, p. 260). Le terme «la

famille des Nations unies» souvent utilisé pour parler du système des Nations unies traduit bien cette vision qu'ont les fonctionnaires onusiens d'appartenir à une même famille. Cette famille hétéroclite partage les mêmes coutumes, rituels, procédés administratifs pour communiquer avec le centre, c'est-à-dire le Secrétariat. Dans cette culture, le patron est considéré comme le père qui prend soin de son personnel (Trompenaars et Hampden-Tuner, 2004, p. 260). Dans une telle organisation, les membres exercent, au mieux, leur pouvoir par délégation, et les pires des sanctions seraient la perte de l'affection du père et d'être exclus de la famille (Trompenaars et Hampden-Tuner, 2004, p. 261). La qualité du travail n'est pas le plus grand souci, «tout comme un père reste père même s'il néglige certaines de ses obligations» (Trompenaars et Hampden-Tuner, 2004, p. 262).

Aux Nations unies les fonctionnaires sont, en principe, choisis selon les plus hautes normes de qualifications. Ils sont des professionnels et, à ce titre, bénéficient de beaucoup d'autonomie et de confiance dans l'exercice de leur fonction. Dans ce modèle l'autorité ne peut être remise en cause du fait que l'autorité ne dépend pas des résultats mais du statut. Au dessus du pouvoir du patron, il peut y avoir celui de l'État ou du système politique. Le patron tient d'ailleurs son pouvoir du politique et nullement de ses compétences. Cela ne veut pas dire que ceux qui détiennent le pouvoir ne sont pas qualifiés ou compétents pour l'exercer. L'influence politique des États membres est incontestable dans la nomination des hauts fonctionnaires. Les représentants des États membres faisant partie du Comité de sélection subissent incontestablement des pressions de leur propre gouvernement et d'autres hauts fonctionnaires jouant le rôle de lobbyiste en faveur de tel ou tel fonctionnaire sur la liste des candidats potentiels. C'est la raison pour laquelle, dans le modèle familial, le changement est essentiellement politique (Trompenaars et Hampden-Tuner, 2004, p. 270). Les changements radicaux sont durs à appliquer voire improbables sauf «si une

révolte met sérieusement en cause les dirigeants, dans ce cas des larges concessions seront faites» (Trompenaars et Hampden-Tuner, 2004, p. 270).

C'est dire à quel point le soutien politique est essentiel pour imposer un changement important dans une organisation de type familial qui est seule capable de changer les dirigeants, puisque, dans une famille, le père écoute rarement le conseil d'un fils. Quand l'environnement affecte le pouvoir des dirigeants, les cultures de type familial peuvent répondre rapidement au changement. Mais là encore leurs «antennes politiques sont souvent bien introduites». Le pouvoir ou l'influence politique est souvent la cause de ce changement, et c'est la seule garantie que les dirigeants ont de continuer d'assurer leur pouvoir. Dans la culture familiale «l'aîné» s'occupe de la famille lorsque les parents sont absents et renonce à cette autorité dès que les parents sont de retour (Trompenaars et Hampden-Tuner, 2004, p. 267). Aux Nations unies, comme dans toute administration très bureaucratisée, lorsque le directeur est absent, la personne ayant le grade le plus élevé prend la relève. Cette personne ne bénéficie toutefois que d'une délégation de signature sans réel pouvoir de prise de décision. Finalement, la rémunération au mérite convient rarement à la culture de type familiale car elle menace les liens de famille (Trompenaars et Hampden-Tuner, 2004, p. 271).

Quoi qu'il en soit, le modèle familial accorde peu d'importance au rendement, la priorité tant de faire ce qu'il est important de faire (Trompenaars et Hampden-Tuner, 2004, p. 260). Le manque d'efficacité et de rendement est l'un des reproches le plus souvent adressé à l'administration onusienne. Elle demeure une priorité dans un contexte où l'ONU est de plus en plus sollicitée et où les ressources financières sont rares.

La culture de type Tour Eiffel donne l'image d'une culture symétrique, étroite au sommet et large à la base, stable, rigide et robuste (Trompenaars et Hampden-Tuner, 2004, p. 260). C'est l'image parfaite d'une administration bureaucratique préconisant une division bureaucratique du travail avec différents rôles et fonctions pour les fonctionnaires. Au sommet, une hiérarchie coordonne les activités des postes et, si chacun de leurs détenteurs joue son rôle comme le système l'a imaginé, le travail est réalisé comme prévu (Trompenaars et Hampden-Tuner, 2004, p. 271). Dans cette culture, la hiérarchie est dirigée par un patron remplaçable c'est-à-dire que «s'il tombait raide mort demain, quelqu'un d'autre le remplacerait et rien ne changerait, tant en ce qui concerne vos attributions qu'en ce qui concerne la raison d'être de l'organisation» (Trompenaars et Hampden-Tuner, 2004, p. 272).

Dans une telle culture, l'individu a peu de chances de démontrer ses spécificités et ses capacités. Les liens d'imputabilité des organisations sont diffus et pas très importants. On n'y a d'ailleurs d'autre choix que de suivre à la lettre les procédures et règles pour assurer le bon fonctionnement de l'organisation. Si, toutefois, un employé transgresse une procédure ou une règle, les règlements prévoient des procédures longues et complexes. Nous sommes loin d'une reddition de comptes donnant au fonctionnaire mis en cause la possibilité de s'expliquer, et à un comité quelconque le droit de poser des questions. Le poste est défini, et c'est en fonction de cette définition qu'on évalue la façon dont il est occupé (Trompenaars et Hampden-Tuner, 2004, p. 271). C'est donc le poste ou le rôle qui confère l'autorité et le statut et nullement les capacités personnelles de l'individu. Trompenaars et Hampden-Tuner, (2004, p. 272) en viennent à dire que la bureaucratie de type Tour Eiffel est dépersonnalisée, que c'est un système rationnel et légal où chacun est soumis aux règles de l'organisation et où la hiérarchie doit observer ces règles et les renforcer.

Un réel système d'imputabilité basé sur chaque personne individuellement pour les décisions prises dans ses fonctions est difficilement concevable dans la culture de type Tour Eiffel car l'individu est totalement effacé au profit du poste ou de la fonction qu'il occupe. Cette culture privilégie l'égalité et la neutralité dans les rapports ainsi que dans l'attribution de promotions et l'évaluation. En se conformant strictement aux règles et procédures, cette culture espère imposer l'égalité et la neutralité entre les employés. La culture de type Tour Eiffel doit définir des objectifs que l'organisation devra réaliser. On peut difficilement changer d'objectifs en cours de route car l'organisation est rigide, et donc mal adaptée aux environnements agités. Elle excelle toutefois partout où il y a des règles définies à l'avance, et où un traitement standard est requis (Trompenaars et Hampden-Tuner, 2004, p. 274). Ainsi, en culture de type Tour Eiffel, le changement est réalisé lors d'un changement formel de règle. Mais tout changement est complexe, et prend beaucoup de temps car il faut réécrire les manuels, modifier les descriptions des postes, les procédures, les promotions et les qualifications.

La culture de l'Organisation des Nations unies emprunte à la fois à la culture de type familial et à la culture de type Tour Eiffel. Ces deux types de culture expliquent en partie l'inefficacité du système d'imputabilité de l'ONU. La culture de type familial fonctionne par délégation de signature sans comprendre une réelle délégation de pouvoir. Elle cache les décisions du fonctionnaire derrière son supérieur hiérarchique. Une imputabilité réelle des fonctionnaires est donc difficilement mesurable. La culture de type Tour Eiffel est articulée autour du respect absolu des règles. L'imputabilité s'apparente davantage au respect ou non respect des règles. Or, l'imputabilité vise, de nos jours, également l'efficacité : atteindre des objectifs aux meilleurs coûts (efficience) et l'économie puisque les ressources financières sont davantage limitées. La

responsabilité des fonctionnaires d'utiliser toutes les ressources mises à leur disposition fait partie intégrante d'une culture qui privilégie la délégation de pouvoirs et l'imputabilité (A/53/414).

Le Secrétaire général est déterminé à créer une culture favorisant l'adaptation, la recherche de résultats, la créativité et l'innovation, la formation continue, et l'excellence dans l'exécution des tâches et dans l'encadrement (A/53/414). Cette volonté doit se traduire par un soutien des États membres. Il est, en fait, difficile d'apporter un changement aux Nations unies. Les cultures de type familial et de type Tour Eiffel résistent au changement. La culture de type familial est toutefois sensible aux pressions politiques et celle de type Tour Eiffel ne sera favorable au changement que si des règles sont adoptées pour encadrer ce changement.

L'ONU se tourne, par ailleurs, depuis 1994 vers la gestion axée sur les résultats, et elle vise la performance de ses programmes et dans la gestion de ses organisations. Cette nouvelle «philosophie», qui est aussi celle de ses pays membres, aura pour conséquence de transformer la culture organisationnelle de l'ONU, et de la rapprocher davantage d'une culture de type missile guidée. Contrairement à celle de type Tour Eiffel orientée vers les moyens, la culture de type missile guidé est orientée vers les fins, vers la mission à accomplir. Tout doit être mis en œuvre pour atteindre l'objectif. Les employés savent qu'ils sont payés en fonction de la réalisation des objectifs. Le NMP, dont l'ONU s'inspire dans sa réforme, privilégie l'atteinte des résultats et laisse les moyens pour y arriver aux gestionnaires. Selon Trompenaars et Hampden-Tuner (2004, p. 282), le but est connu mais la trajectoire possible n'est pas choisie. De plus, l'ultime critère de la valeur de l'homme est sa performance et sa contribution aux résultats. Dans un contexte de changement, on ne sera pas ouvert à de nouvelles fins tant qu'il n'y aura pas de nouveaux moyens. Cette manière de lier les fins et les moyens se rapproche également du NMP pour qui

l'obligation de résultat doit concorder avec les moyens (financiers entre autres) qu'on accorde aux gestionnaires. Il faut donner aux gestionnaires tous les moyens pour qu'ils réalisent leurs objectifs. C'est d'ailleurs sur cette base qu'on appliquera une réelle imputabilité.

Nous avons défini trois types de culture organisationnelle dont certains aspects touchent l'ONU. Le changement de l'ONU vers une gestion axée sur les résultats, et une imputabilité accrue, également basée sur les résultats et la performance, entraîneront inévitablement des confrontations entre la culture familiale (méfiante de tout changement), la culture de type Tour Eiffel et la culture de type missile guidé. Quoi qu'il en soit, ces différents types de cultures existent, et il faudra les respecter le mieux possible lors de l'implantation du changement. De plus, ces cultures ne s'excluent pas nécessairement. Les entreprises qui connaissent un réel succès sont celles qui font des emprunts à chaque culture et luttent sans trêve pour en faire la synthèse (Trompenaars et Hampden-Tuner, 2004, p. 293).

PARTIE III. Méthodologie de la recherche

Les étapes pour aboutir à la conclusion de notre recherche nous amènent à opérationnaliser les concepts utilisés (3.1), à préciser le choix des variables (3.2) et des indicateurs (3.3), et à annoncer la procédure pour pouvoir vérifier l'hypothèse (3.4).

3.1 Opérationnalisation

Pour mieux cerner les concepts utilisés dans la question spécifique de recherche, nous leur donnons un contenu opératoire. Nous passons donc de concepts théoriques à des réalités pratiques. L'hypothèse spécifique de recherche, à savoir «l'efficacité d'un mécanisme d'imputabilité dépendra de la capacité des hauts dirigeants à légitimer, auprès des fonctionnaires onusiens, les principes, les outils et la culture de la bonne gouvernance», est organisée autour des concepts opératoires d'imputabilité et de culture. L'imputabilité est le point central de notre recherche et, à ce titre, nous devons en spécifier les aspects pratiques ou opérationnels. La mise en place d'un système d'imputabilité aura un effet sur la culture organisationnelle de l'ONU. Ainsi, il nous faudra également cerner les pratiques des nouvelles manières de faire et de penser à ce que cette imputabilité impliquera.

A. Imputabilité et reddition de comptes

Pour donner un contenu opératoire au concept d'imputabilité, nous nous intéressons à la reddition de comptes. La reddition de comptes pratiquée dans la plupart des pays occidentaux est inspirée du régime parlementaire où les ministres sont comptables devant les élus. Les ministres doivent individuellement rendre compte de leur gestion du ministère ou des organismes qui leur ont été confiés. Ils sont collectivement responsables des décisions prises au cabinet. Les fonctionnaires doivent rendre compte au ministre, et non au parlement. La réforme administrative inspirée du NMP entraîne de nouvelles pratiques redditionnelles. La nécessité de rendre des comptes demeure, mais son application et sa pratique doivent être adaptées, entre autres, aux nouvelles exigences du NMP. Ces nouvelles pratiques sont aussi imposées aux fonctionnaires de l'ONU.

Dans le passé, l'obligation de rendre compte des intrants et des extrants était le plus souvent le travail de la plupart des fonctionnaires (Secrétariat du Conseil du trésor du Canada, 2006, Url : http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/oagtbs02_f.asp). Dorénavant, les fonctionnaires devront rendre compte des résultats grâce à la gestion axée sur les résultats (GAR), un outil permettant de traduire toutes les décisions en termes de résultats. La nouvelle pratique redditionnelle prévoit que les sous-ministres et les hauts fonctionnaires se joignent aux comités parlementaires parce qu'ils connaissent les programmes. Les fonctionnaires comparaitront, et devront répondre de leurs décisions et justifier du rendement et de l'efficacité de leur gestion devant les divers comités parlementaires. Ils devront de plus consacrer une partie de leur temps à préparer des présentations à la Chambre (Bourgault, Comeau, Côté, Massagni, 2004, p. 2). Les rapports annuels de gestion témoigneront de la performance des organismes ou des ministères.

Dans les modèles plus anciens de contrôle de gestion, il y a des moyens de contrôle structurés par la voie de la hiérarchie, des politiques, des règles et des procédés prescrits (Secrétariat du Conseil du trésor du Canada, 2006, Url : http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/oagtbs02_f.asp). De nos jours, moins il y a de mesures de contrôle, mieux c'est. L'emphase est mise sur la flexibilité et l'autonomie des fonctionnaires. Le contrôle hiérarchique demeure mais il est basé sur les résultats.

À l'ONU, les personnes obligées de rendre des comptes devront savoir en quoi consistent leurs responsabilités, quels résultats elles doivent produire et avec quelles ressources (financières et humaines). Elles devront connaître la manière de faire, et comment les résultats qu'elles obtiennent sont évalués, les limites de leurs pouvoirs, les types de décisions qu'elles peuvent prendre sans en référer à une autorité supérieure ou centrale, quels critères généraux leurs

décisions doivent satisfaire (valeurs, politiques, règles, règlements et normes de conduite qu'elles doivent respecter) Nations unies, 2000, A/55/270. Elles devront de plus : recevoir régulièrement des informations pertinentes et à jour en gestion ; avoir la possibilité de suivre des cours de formation et de perfectionnement pour acquérir les compétences dont elles ont besoin ; s'adresser facilement à un cadre de plus haut rang pour lui demander avis et conseils ; et bénéficier de conseils d'experts travaillant pour les services centraux chargés de la gestion financière et de celle des ressources humaines (Nations unies, 2000, A/55/270).

La reddition de comptes devra permettre d'évaluer objectivement les résultats avec les objectifs fixés et d'évaluer dans quelle mesure : les normes de qualité ont été respectées ; les ressources financières et humaines ont été bien gérées ; les responsables ont exercé leur pouvoir effectivement mais sans abus (se sont-ils ou non dérobés en évitant de prendre des décisions qu'ils étaient censés prendre, et ont-ils renvoyé à qui de droit les décisions qu'ils n'étaient pas habilités à prendre?) ; les politiques, valeurs, règlements, règles et normes de conduite ont été respectés (Nations unies, 2000, A/55/270). La reddition de compte devra rapporter les sanctions et les mérites accordés aux fonctionnaires. Finalement, les fonctionnaires de l'ONU, comme leurs homologues nationaux, pourront être appelés par les comités directeurs à expliquer certaines décisions.

B. Imputabilité et culture organisationnelle

Chaque organisation a une culture organisationnelle qui est un ensemble complexe de valeurs, de croyances, de symboles, de pratiques définissant la manière dont une entreprise réalise ses activités.

C'est une manière spécifique que l'organisation a de répondre à ses problèmes (Mercier, 2006, url : <http://www.cnam.fr/lipsor/dso/articles/fiche>).

Autrefois, les valeurs fondamentales de l'administration publique au Canada étaient la neutralité, la justice et l'équité, la responsabilisation, l'efficacité et l'intégrité (Bourgault, Demers, Williams, 1997, p. 109). De nos jours, bien que ces valeurs demeurent, de nouvelles ont été greffées, comme celles de l'innovation, du travail d'équipe, de la qualité (Bourgault, Demers, Williams, 1997, p. 109). Toutes ces nouvelles valeurs constituent la culture organisationnelle qui influence le système de responsabilisation de l'organisation.

Les changements dans la culture apportés par le NMP portent dans les manières de faire et de penser. C'est un changement significatif des attentes des employés portant sur les valeurs et les attitudes. La nouvelle génération d'employés réclame plus de chances de développement, plus d'autonomie et de flexibilité. L'organisation doit donc être un lieu où les individus peuvent s'épanouir. Nous devons nous pencher sur tous documents ou témoignages attestant de ces exigences de flexibilité, d'autonomie et de développement de carrière. Pour satisfaire ces exigences, l'ONU cherche à faire converger ses besoins et valeurs avec ceux des fonctionnaires. Ces processus d'échanges sont inscrits dans des documents comme les énoncés de valeurs indiquant les croyances et valeurs guidant les membres d'une organisation.

Les philosophies de management présentent les grands principes d'une conduite éthique dans l'organisation, et incitent les employés et les gestionnaires à intérioriser les valeurs et les normes de comportements éthiques véhiculées dans l'organisation. Le code éthique formalise l'ensemble

des règles et devoirs régissant l'activité de l'organisation. Il exprime une obligation pour les employés. L'organisation doit discuter du caractère réaliste ou idéaliste qu'elle souhaite donner au document. De plus, pour faciliter l'application de la politique éthique, le document doit être écrit dans un langage clair et simple. L'objectif de tous les documents est le même : mettre en place un processus d'homogénéisation du comportement. Dans une logique de responsabilisation, la politique éthique sert de référentiel à l'action. La politique éthique permet à l'organisation de présenter son idéal de management. Elle a pour effet de régir également les rapports avec les partenaires.

L'encadrement joue un rôle fondamental en communication de politique éthique. Les cadres doivent se reconnaître dans l'ensemble des valeurs proclamées pour les appliquer sur le terrain, et pour les communiquer à leurs subordonnés. Les dirigeants doivent donc soutenir une campagne de sensibilisation appropriée.

L'éthique, tant dans son processus d'élaboration que dans son contenu, est fortement influencée par la culture de l'organisation. Elle subit également l'influence des principaux représentants des États membres en comités de direction des organismes de l'ONU. Les documents éthiques ne sont pas neutres. Ils incarnent les volontés des États membres. La cohérence au quotidien dans l'application des valeurs garantira finalement la longévité d'une forte culture organisationnelle. Cela implique l'imposition de sanctions et de récompenses.

3.2 Choix des variables

Selon Mace (2000, p. 68), la variable est un attribut ou une dimension du phénomène qu'il faut étudier. C'est un référent empirique qui ajoute un premier niveau de précision au concept opératoire (Mace, 2000, p. 68). Les trois types de variables communément utilisés sont les variables indépendante, intermédiaire et dépendante.

A. Variable indépendante : la perception de légitimité, de flexibilité et d'adaptabilité

Une variable indépendante peut être définie comme « une variable dont le changement de valeur influe sur celui de la variable dépendante » (Mace, 2000, p. 57). Dans une relation de cause à effet, la variable indépendante est la cause de l'effet présumé. En l'espèce, nos variables indépendantes procèdent de la perception de légitimité, de la flexibilité et de l'adaptabilité des hauts fonctionnaires aux principes d'imputabilité inspirés du NMP. La perception de légitimité s'exprime par la capacité des hauts fonctionnaires à donner une vision claire et pertinente du point de départ et du point d'arrivée de la réforme. Elle procède également de la constance du discours, donc logique et non contradictoire, justifiant le changement, ainsi que d'un comportement adapté au dit discours.

Le système des Nations unies est composé d'une multitude d'organismes, à l'exemple du FMI et de l'OACI, dont la gestion des activités est indépendante, et dont les prestations de service rendues à la population visée sont différentes. Il n'est donc pas possible d'appliquer uniformément des principes d'imputabilités du NMP. Chaque organisation du système des Nations unies doit appliquer les principes inspirés du NMP avec flexibilité et adaptabilité.

B. Variable intermédiaire : le leadership du SG et le soutien des États membres

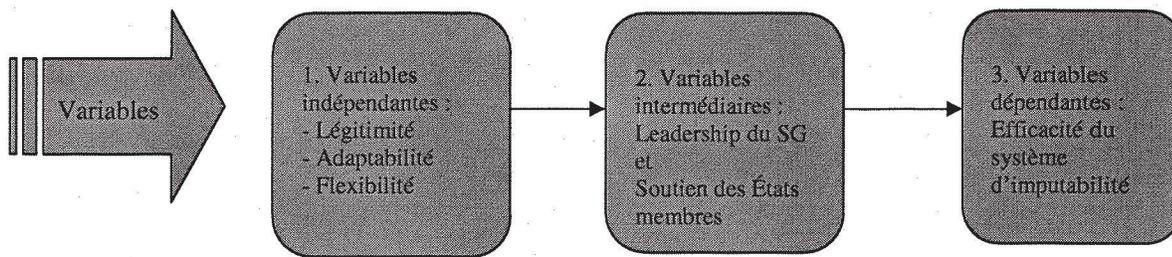
La variable intermédiaire peut être définie comme une variable «qu'il faut parfois introduire dans le cadre opératoire parce qu'elle conditionne la relation entre la variable indépendante et la variable dépendante» (Mace, 2000, p. 58). Dans notre étude, nous entendons par *Variable intermédiaire* le leadership en soi du Secrétaire général (SG), et le soutien des États membres. Comme Chef de l'administration, le SG donne l'impulsion et les orientations à suivre. Encore que toute réforme serait vaine sans l'appui des États membres qui donnent au SG ses mandats et en fixent les orientations.

C. Variable dépendante : l'efficacité du système d'imputabilité

La variable dépendante peut être définie comme une variable «dont la valeur varie en fonction de celle des autres» (Mace, 2000, p. 56). Ainsi, dans une relation de cause à effet, elle en constitue l'effet, c'est-à-dire «la variable qu'on ne manipule pas, mais qu'on observe» (Mace, 2000, p. 56). Dans notre exemple, la variable dépendante est l'efficacité du système d'imputabilité.

D. Graphique résumant les concepts opératoires et les variables





3.3 Choix des indicateurs

Les indicateurs sont des instruments de précision et de mesure des variables (Mace, 2000, p. 68). À cette étape-ci de l'étude, il nous faut donc identifier les indicateurs à même d'exprimer nos variables. On constate d'ores et déjà que les indicateurs des variables indépendantes, à l'instar de la légitimité, la flexibilité et l'adaptabilité, sont difficilement mesurables. Les discours, prises de positions et articles officiels, codes d'éthique et autres documents d'évaluation du personnel, axés ou pas sur l'imputabilité inspirée des principes du NMP, peuvent toutefois servir d'indicateurs. Les indicateurs de la variable intermédiaire qu'est le leadership sont également difficilement mesurables. Quant au leadership, il se manifeste par la capacité du SG d'inculquer au système des Nations unies la même vision et la même compréhension du phénomène du changement, ainsi que par sa capacité de motiver les employés. L'indicateur pourrait être le degré de compréhension et d'adhésion des fonctionnaires au changement.

Le soutien des États membres se manifeste aux Nations unies par les votes à l'Assemblée générale ainsi que par les fonds alloués. L'indicateur de la variable dépendante, à savoir l'efficacité du système d'imputabilité, sera l'application des procédures et mécanismes liés à

l'imputabilité et à la reddition de comptes, ainsi que les rapports des organismes de contrôle et de vérification qui jugent de l'efficacité du système.

3.4 Procédure de vérification de l'hypothèse

A. Collecte des informations

Justifions maintenant notre choix de la méthode de collecte des données, et avançons les raisons qui nous l'ont faite privilégier.

1. Choix de la méthode de collecte de l'information

Plusieurs techniques de collecte des données peuvent servir à organiser une recherche qualitative. Selon Lessard-Hébert, Goyette et Boutin (1996, p. 92), ces techniques sont de trois types : «l'enquête, qui peut prendre une forme orale (l'entrevue ou l'entretien) ou écrite (le questionnaire) ; l'observation, qui peut avoir une forme directe systémique ou participante; et l'analyse documentaire». Dans le cadre de notre étude, nous avons choisi de procéder par entrevues semi-dirigées et par analyse documentaire. Ces deux techniques nous permettent de recueillir les impressions personnelles des acteurs sur le système d'imputabilité de l'ONU.

Le choix de l'entrevue semi-dirigée a été motivé par des raisons méthodologiques et pratiques. L'entrevue semi-dirigée a plusieurs avantages pour éclairer notre hypothèse fondamentale, à savoir «l'efficacité d'un mécanisme d'imputabilité administrative (qui) dépendra de la capacité des hauts fonctionnaires à légitimer auprès des fonctionnaires onusiens les principes, les outils et la culture de la bonne gouvernance». L'imputabilité est une notion complexe sous-entendant que les fonctionnaires assimilent *in petto* certains principes, et se comportent en conséquence aux fins de la reddition de comptes. L'assimilation de ces principes et le comportement en découlant sont davantage observables lorsque nous passons des interviews à des personnes en principe soumises à une administration qui promeut l'imputabilité de ses fonctionnaires.

L'entrevue semi-dirigée permet de tester les connaissances que les hauts fonctionnaires et fonctionnaires ont de la notion d'imputabilité, et de juger de leur capacité à promouvoir la nécessité d'imputabilité dans leur organisation. L'entrevue semi-dirigée peut, de plus, permettre de recueillir les impressions et/ou opinions personnelles des fonctionnaires. Est-ce que les hauts fonctionnaires ont réussi à légitimer ce changement auprès des fonctionnaires? Le soutien, réel ou pas, des fonctionnaires conditionne la bonne application d'un système d'imputabilité. L'entrevue semi-dirigée peut être une source d'information inédite, que l'on ne peut trouver dans les textes ou rapports officiels. Selon Deslauriers (1991, p. 36), «l'entrevue apparaît comme une sorte de conversation et elle partage plusieurs caractéristiques avec les échanges verbaux informels». Sans compter que l'entrevue semi-dirigée nous permet de comparer et d'observer les écarts entre la pratique et la théorie.

L'entrevue semi-dirigée a aussi des aspects pratiques. Le stage de trois mois à l'ONUDI, que nous avons fait sous la supervision de Madame G, nous a permis d'être témoin d'une séance

d'entrevue semi-dirigée. Des outils comme le téléphone, le Webcam ou la téléconférence présentent de plus des options plus intéressantes et plus facilement accessibles dans la cueillette d'information. Ces dits outils ne nous obligent pas à nous déplacer vers les personnes interviewées.

Les entrevues semi-dirigées ont été réalisées auprès de quatre personnes : deux hauts fonctionnaires et deux autres fonctionnaires de grade inférieur. Ce choix nous a permis de voir comment le sommet et la base de l'Organisation comprennent l'imputabilité. Par souci de confidentialité, des lettres désignent nos interviewés. Le premier haut fonctionnaire, Monsieur D, Directeur des ressources humaines, du recrutement et des études à l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), à Montréal, y a plus de 20 ans d'expérience. La deuxième personne, Madame G, également haut fonctionnaire, est Chargée d'Administration à l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI). Basée à Vienne, elle offre plus de 20 ans d'expérience. La troisième personne, Madame K, est Experte associée à l'Organisation des Nations unies, département des affaires économiques et sociales (ONUDAES), à New York, et elle a deux années d'expérience au sein de cette Organisation. La quatrième personne, Madame A, est Experte associée à l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Basée à Montréal, elle occupe ce poste depuis deux ans.

La durée moyenne des entrevues est de trente minutes. La première fut réalisée avec Monsieur D dans son bureau où nous l'avons enregistré. L'entrevue réalisée avec Madame G le fut également dans son bureau mais sans qu'elle nous permette d'enregistrer les conversations. Toutefois, en plus des notes que nous avons prises lors de son entrevue, Madame G nous a donné des réponses

écrites à toutes les questions. Les entrevues avec Mesdames K et A ont, par contre, été réalisées par téléphone. Madame K nous a aussi répondu par écrit.

L'analyse documentaire fait partie de notre stratégie de recherche. Elle porte sur la collecte d'information. C'est une méthode appropriée dans la mesure où elle «joue souvent un rôle de complémentarité» (Lessard-Hébert, Goyette et Boutin, 1996, p. 93). De plus, selon Poupart, Deslauriers, Groulx, Lapière, Mayer et Pires « (la) collecte de données élimine, du moins en partie, l'éventualité d'une influence quelconque qu'exercerait la présence ou l'intervention du chercheur, de l'ensemble des interactions» (1997, p. 251).

L'analyse documentaire est une source extrêmement précieuse. Dans notre recherche, elle englobe des textes officiels, mais surtout des textes à usage strictement interne de l'Organisation. Ces documents sont issus de l'ONUDI et sont : a) des travaux en cours des fonctionnaires comme le "*proposed whistle blowing protection policy*" proposant un système de protection des délateurs; b) des documents issus du "*Director General Bulletin*", un journal hebdomadaire interne expliquant, entre autres, le fonctionnement du "*Office of the Comptroller general charter*" (équivalent du Vérificateur général au Canada) qui contient les règles de fonctionnement du "*Internal Oversight Group*" un détachement du BCSI. De plus, ces documents contiennent des informations venant de l'Intranet de l'Organisation qui publie les procédures et les pratiques administratives, les codes d'éthique etc. Ces documents ne relèvent donc pas du domaine public. Ils nous servent à suivre les projets reliés à l'imputabilité, et la place réelle de ladite imputabilité dans les procédures administratives.

L'analyse documentaire présente toutefois des limites. Elle cerne difficilement les réalités opérationnelles de l'imputabilité qui sont nécessaires pour bien comprendre l'ensemble du phénomène de l'imputabilité administrative. Les écarts constatés, ou dissimulés, entre la théorie et la pratique, font la différence entre le succès et l'échec d'un système d'imputabilité efficace. La recherche documentaire ne nous permet pas de comprendre de façon exhaustive le fossé entre «le formel» et la pratique quotidienne. Nous devons donc combiner l'entrevue semi-dirigée et l'analyse documentaire pour obtenir les informations permettant de comprendre les aspects pratique et théorique de l'imputabilité dans les organisations étudiées.

2. *Élaboration du questionnaire*

Une fois la technique de collecte des données retenue (entrevue semi-dirigée combinée à l'analyse documentaire), nous avons établi le *modus operandi* pour acquérir l'information utile à notre recherche. Quelle logique sous-tend les questions posées? Quelles sont les questions à poser?

Nous avons ainsi élaboré un questionnaire de onze questions permettant d'aborder tous les aspects pertinents de l'imputabilité administrative. Selon Bourgault, Comeau, Côté et Massignani (2004, p. 3), pour qu'il y ait imputabilité, il faut qu'un cadre d'imputabilité soit clairement convenu entre les parties au début du processus, en parallèle à des indicateurs de performance et des sanctions légales ou administratives si nécessaire. L'imputabilité est donc composée d'un ensemble de relations entre les agents ou fonctionnaires imputables devant leurs superviseurs, d'une méthode de production de rapports sur l'effort et l'efficacité des employés et d'un système de récompense selon les performances et les résultats (Bourgault, Comeau, Côté et Massignani,

2004, p. 3). L'imputabilité pose donc trois questions essentielles, à savoir les Devant qui? De quoi? Comment? La logique qui sous-tend toutes nos questions vise à trouver réponse à ces interrogations. Nous avons donc préparé le questionnaire pour que les fonctionnaires interrogés décrivent, ou expliquent, le Devant qui, le De quoi et le Comment de l'exercice de l'imputabilité administrative.

De plus, notre hypothèse fondamentale, à savoir «l'efficacité d'un mécanisme d'imputabilité administrative dépendra de la capacité des hauts fonctionnaires à légitimer auprès des fonctionnaires onusiens les principes, les outils et la culture de la bonne gouvernance» implique que les hauts fonctionnaires comprennent bien l'imputabilité et ses implications pour les transmettre à leurs subalternes. À cette fin, nous avons conçu le tableau B pour voir le degré de connaissance du système d'imputabilité des employés des organisations du système des Nations unies selon le niveau hiérarchique des employés, tout en répondant aux questions suivantes : devant qui ? De quoi ? Comment ? Nous pensons ainsi faire le tour de l'imputabilité administrative et apporter une réponse à notre hypothèse.

La première question du tableau B, à savoir «Que signifie être imputable pour vous?» est la seule question qui ne s'insère pas dans une des trois catégories susmentionnées (devant qui, de quoi et comment). C'est une question qui vise à faire l'état des lieux, une question d'ordre général visant à tester l'état des connaissances des personnes interviewées en matière d'imputabilité. Pour légitimer et promouvoir auprès des fonctionnaires onusiens les mécanismes d'imputabilité, il faudrait que les hauts fonctionnaires connaissent et aient une vision commune de l'imputabilité. Cette question est donc pertinente pour élucider notre hypothèse.

Tableau B

Degré de connaissance du système d'imputabilité des employés des organisations du système des Nations unies selon leur niveau hiérarchique.

Questions	(OACI) Cadre supérieur (Monsieur D)	(OACI) Employé (Madame A)	(ONUDAES) Employé (Madame K)	(ONUDD) Cadre supérieur (Madame G)
Que signifie être imputable pour vous ?	2	3	2	2
Existe-t-il un système formel d'appréciation du rendement du personnel ? Si oui, comment fonctionne-t-il ?	1	0	3	1
Est-ce que des objectifs à atteindre vous sont signifiés ? Si oui, par qui et basé sur quoi ?	1	3	3	1
Existe-t-il un écart entre les objectifs des États membres (politiques) et les objectifs managériaux (rendre un bon service aux organisations et aux populations ?	1	3	3	1
L'éthique personnelle ou professionnelle rentre-t-elle en compte lors de	1	2	3	1

prise de décisions qui sortent hors du cadre habituel ?				
Quelles sont les instances internes (tribunaux administratifs et ombudsman) chargées de contrôler et évaluer le rendement du personnel et de l'organisation ?	1	3	0	1
Quelles sont les instances externes (groupe d'intérêts, médias) et internes chargées de rendre compte et faire preuve de transparence ?	1	3	0	1
Existe-t-il un processus de reddition de comptes ou un processus équivalent ? Si oui comment fonctionne-t-il ?	2	0	0	1
Existe-t-il des sanctions quelconques basées sur les performances ?	1	3	3	1
Selon vous sous types (professionnel, politique, hiérarchique, légale) d'imputabilité travaillez-vous ?	2	3	3	1

Quelle serait la combinaison de types d'imputabilité idéale ?	1	2	2	1
---	---	---	---	---

Tableau B. Légende et codage : nombre 1 veut dire réponse très satisfaisante, nombre 2 signifiant réponse satisfaisante; nombre 3 signifiant réponse non satisfaisante, nombre 0 signifie ne connaît pas.

Les questions numéros deux et trois du tableau B : «existe-t-il un système formel d'appréciation du rendement du personnel? Si oui, comment fonctionne-t-il?» et «est-ce que des objectifs à atteindre vous sont signifiés? Si oui, par qui et basé sur quoi?» traitent des notions essentielles de l'imputabilité administrative. Ces questions abordent le rendement et la performance comparés à des objectifs préétablis. Ces notions, de rendement et d'objectifs préétablis, véhiculées par le NMP et dont s'inspirent les administrations publiques nationales et l'ONU, se retrouvent dans tous les aspects de la gestion administrative. Les fonctionnaires doivent donc traduire toutes leur décisions pertinentes en résultats, tout en prouvant avoir utilisé les ressources de façon efficiente et avoir obtenu un rendement considéré suffisant.

Les fonctionnaires seront imputables administrativement. Une réelle imputabilité administrative exige toutefois que les fonctionnaires sachent les rendements et les objectifs qu'on attend d'eux. Ainsi, les questions deux et trois visent à connaître le système d'appréciation du rendement, s'il en a un, et si celui-ci est basé sur la performance, ainsi qu'à savoir si les objectifs et les rendements à atteindre ont été clairement définis au départ.

Les quatrième et dixième questions, à savoir : «existe-t-il un écart entre les objectifs des États membres (politiques) et les objectifs managériaux (rendre un bon service aux organisations et aux populations?» et «selon vous, sous quels types (professionnel, politique, hiérarchique, légale) d'imputabilité travaillez vous?» visent à entrevoir les enjeux et la dynamique de l'imputabilité dans l'organisation. Le système ou la dynamique de l'imputabilité est forcément affecté(e) quand

il y a des enjeux au sein d'une organisation. Quand, dans une organisation gouvernementale, se produit un évènement de l'ampleur du scandale des commandites, par exemple, les dirigeants ont plutôt tendance à privilégier un système d'imputabilité davantage politique, c'est-à-dire à l'écoute des revendications des citoyens. Cette solution n'est pas forcément la meilleure. Il est donc important que les dirigeants puissent légitimer l'implantation d'un bon système d'imputabilité, même si ses bienfaits ne sont pas immédiatement perceptibles par tous. Pour ce faire, ils doivent être conscients des enjeux des organisations.

La dixième question tente d'entrevoir la perception que les fonctionnaires ont du type d'imputabilité sous lequel ils travaillent. Pour promouvoir ou légitimer un système efficace d'imputabilité, il faut que les hauts fonctionnaires et les fonctionnaires aient une vision commune du type d'imputabilité sous lequel ils travaillent. Cette vision commune permet aux fonctionnaires d'avoir un comportement similaire et de s'adapter au système d'imputabilité.

La cinquième question : «l'éthique personnelle ou professionnelle rentre-t-elle en compte lors de prise de décisions qui sortent hors du cadre habituel?» nous introduit à l'éthique. En effet, on ne peut pas parler d'imputabilité sans évoquer l'éthique. Un système d'imputabilité doit donc reposer sur un code d'éthique qui guide les fonctionnaires dans leur prise de décisions. Notre hypothèse fondamentale, à savoir «l'efficacité d'un mécanisme d'imputabilité administrative dépendra de la capacité des hauts fonctionnaires à légitimer auprès des fonctionnaires onusiens les principes, les outils et la culture de la bonne gouvernance», évoque des outils nécessaires pour établir un système efficace d'imputabilité. L'éthique, et/ou les codes d'éthique, lorsqu'ils existent, sont des outils indispensables à l'implantation d'un système efficace d'imputabilité. L'éthique professionnelle donne de plus un aperçu de la culture organisationnelle. L'éthique

véhicule des valeurs importantes pour l'organisation et prohibe des agissements ou des actes contraires à la culture organisationnelle qu'elle essaye de promouvoir.

Les sixième et septième questions sont: «quelles sont les instances internes (tribunaux administratifs et ombudsman) chargées de contrôler et évaluer le rendement du personnel et de l'organisation?» et «quelles sont les instances externes (groupe d'intérêts, médias) et internes chargées de rendre compte et faire preuve de transparence?». Ces instances internes et externes, indépendantes, participent à l'effort d'implantation d'un système efficace d'imputabilité. Elles opèrent comme des garde-fous, et doivent par conséquent tirer la sonnette d'alarme lorsque l'on constate des lacunes ou des manquements à l'imputabilité. Ils occupent une position stratégique dans la prévention et la vérification du système d'imputabilité. Les hauts fonctionnaires devront compter sur le bon fonctionnement de ces instances qui sont des «outils» indispensables à une administration voulant instaurer une culture d'imputabilité.

Les huitième et neuvième questions : «existe-t-il un processus de reddition de comptes ou un processus équivalent? Si oui comment fonctionne-t-il?» et «existe-t-il des sanctions quelconques basées sur les performances?» nous amènent au cœur, à la finalité, des interrogations sur l'imputabilité administrative. La reddition de comptes ainsi que les sanctions ou les félicitations sont les «outils» principaux d'un véritable système d'imputabilité. La reddition de comptes permet de confronter les fonctionnaires à leurs décisions car ils doivent s'expliquer devant un comité, ou une assemblée législative constituée à cette fin. Sans un tel mécanisme, nous nous rapprochons d'une parodie d'imputabilité puisque les fonctionnaires pourront en bout de ligne agir en toute impunité. Les questions huit et neuf visent donc à savoir s'il y a de réels mécanismes

ou outils amenant les fonctionnaires à rendre compte de leurs décisions, et si ces fonctionnaires sont sujets à sanction ou récompense.

La onzième question «quelle serait la combinaison de types d'imputabilité idéale?» fait appel à la représentation ou à l'image que les interviewés ont de leur organisation. En fonction de cette image, ils lui attribueront le type d'imputabilité approprié. Cette question est donc très intéressante puisque l'image qu'on se fait d'une même organisation peut différer d'un individu à l'autre. Les raisons en sont multiples. Elles peuvent être liées à la position hiérarchique, au type de travail ou de tâche effectué, ou, tout simplement, aux relations interpersonnelles qu'on entretient avec ses collègues. Cette question fait aussi appel au type idéal d'imputabilité qui serait l'imputabilité sous laquelle le fonctionnaire se sent bien et aimerait travailler. Cette question fait ressortir les divergences et similitudes pouvant expliquer que les fonctionnaires appuient, ou pas, l'implantation d'un système d'imputabilité.

La deuxième étape dans le processus d'élaboration de l'entrevue semi-dirigée a été le choix des interviewés.

3. Choix des interviewés

Le choix des interviewés tient compte de deux facteurs essentiels. Le premier est celui de la position hiérarchique que les interviewés occupent au sein de leur organisation. Ce choix était important pour vérifier notre hypothèse, à savoir que «l'efficacité d'un mécanisme d'imputabilité administrative dépendra de la capacité des hauts fonctionnaires à légitimer auprès des fonctionnaires onusiens les principes, les outils et la culture de la bonne gouvernance», et donc

d'interviewer des fonctionnaires de niveaux hiérarchiques différents pour voir s'il y avait effectivement écart dans la compréhension des implications de l'imputabilité. Nous avons choisi les hauts fonctionnaires suivants : Monsieur D, Directeur des ressources humaines, du recrutement et des études à l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et Madame G, Chargée d'Administration, à l'Organisation des Nations pour le développement industriel (ONUDI). Les fonctionnaires de niveau inférieur que nous avons retenus sont Madame K, Experte associée à l'Organisation des Nations unies, Département des affaires économiques et sociales, New York, et Madame A, Experte associée à l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Les hauts fonctionnaires ont au-delà de 20 années d'expérience dans leur organisation respective et les jeunes expertes associées ont au-delà de deux ans d'expérience au sein de leur organisation respective.

Le deuxième facteur pris en compte dans le choix des interviewés concerne l'organisation elle-même. Nous avons choisi des organisations de la grande famille des Nations unies. De plus, les personnes interviewées travaillent toutes au siège social de leur organisation. Monsieur D et Madame A travaillent au siège de l'OACI à Montréal, alors que Madame G travaille au siège de l'ONUDI à Vienne, et Madame K, au Département des affaires économiques et sociales à New York. Le lieu du travail est d'une grande importance pour nous puisque les réformes, les projets, et les directives concernant l'imputabilité émanent des sièges des organisations. Les bureaux régionaux sont souvent les derniers à appliquer les réformes pour diverses raisons (distance, budget et, souvent, d'autres réalités auxquelles elles doivent faire face). L'imputabilité étant un sujet assez récent aux Nations unies, nous sommes enfin davantage susceptibles d'avoir des réponses aux questions que nous nous posons en étant au cœur des prises de décision.

4. Justification du processus de la recherche

L'Organisation des Nations unies s'oriente depuis la fin des années 1990 vers des méthodes de gestion théoriquement identifiées au Nouveau management public. Les changements que cette orientation induit sont majeurs pour une organisation aussi bureaucratique, centralisée et considérée comme rétive au changement. Marc Nerfin⁷ a présenté à l'ONU un rapport en 1985, à l'occasion du 40ième anniversaire de l'ONU, du "*International Foundation for Development Alternatives (IFDA)*" sur les réformes onusiennes. Dans cette réflexion, il affirmait :

"the aging of the institution, as well as the difficulties in adapting to new situations (...) it was argued that, in the previous decade, those problems had become further aggravated by proliferation of diplomatic meetings; proliferation of bureaucratic reports" (Muller, 1997, p. 54).

Maurice Bertrand⁸, dans la même année et à l'occasion du 40ième anniversaire de l'ONU, a également proposé un travail personnel sur la réforme de la structure organisationnelle. "*The report received widespread attention (...) including among academics and non-governmental organizations. The official response was at the best lukewarm. In fact the Joint inspection unit (JIU) distanced itself from his initiatives, since the report was considered to represent a personalized view"* (Muller, 1997, p. 56). Apporter le changement n'est pas une chose facile mais parfois nécessaire. Pour que les réformes administratives reflètent les ambitions des décideurs, il faut respecter des principes de base qui sont, pour diverses raisons, négligées quand on veut apporter un changement.

Alain Rondeau (1990, p. 148), dans un article intitulé «Transformer l'organisation», se pose diverses questions comme : «Quels sont les facteurs qui facilitent une transformation

⁷ Marc Nerfin, président du International Foundation for Development Alternatives (IFDA), a également travaillé au Secrétariat des Nations unies de 1963 à 1972

⁸ Maurice Bertrand est membre du Joint inspection Unit (JIU) depuis 17 ans.

d'envergure? Quelles sont les conditions de succès ou d'échec de ces transformations? Quelle est la meilleure façon d'enclencher une transformation?». L'auteur affirme qu'il n'y pas de modèle générique ou de panacée. Le changement n'est pas le fait d'un ou de quelques acteurs, mais concerne l'organisation dans son ensemble. Ainsi, les projets de changement ne devraient pas être limités au sommet de l'organisation, mais à tous les niveaux organisationnels. Autrement, les acteurs s'approprient à leur façon le projet et l'articulent dans les limites de leur réalité. C'est donc véritablement «l'interprétation que fait la haute direction du besoin de changer qui agit comme principal déclencheur du changement (...) De fait, l'engagement de la haute direction dans le projet de transformation est considéré comme la plus significative de toutes les conditions de succès répertoriées dans la documentation sur la question. Une transformation réussie exige de la haute direction un soin particulier et soutenu » (Rondeau, 1990, p. 154). Rondeau affirme qu'«on estime à 30 % le temps des dirigeants principaux qui devait être consacré à appuyer directement la mise en œuvre d'une transformation» (Rondeau, 1990, p. 154). C'est dire à quel point l'implication des dirigeants est importante pour implanter une réforme.

L'auteur ne s'arrête pas à l'implication des dirigeants comme condition gagnante, car le changement ne peut être purement top down, il nécessite l'appui des acteurs opérationnels. Autrement dit, «il est important qu'une masse critique d'individus incarne dans l'action les buts poursuivis par la transformation et traduise tant au niveau fonctionnel (dans l'encadrement et les systèmes de gestion) qu'au niveau opératoire (dans les activités mêmes de l'organisation) les visées stratégiques de la transformation» (Rondeau, 1990, p. 154). Le néo-institutionnalisme, dans la théorie de l'agence, démontre l'importance de la relation entre Principal et Agent dans toutes les activités de l'organisation. Lorsque les intérêts du Principal et ceux de l'Agent convergent, les conditions sont réunies pour que le changement soit appliqué de manière efficace.

Le Principal connaît moins les réalités vécues par les employés se situant à la base de l'organisation, mais il peut compter sur l'Agent (ambassadeur du changement) pour véhiculer et promouvoir les bienfaits du changement et obtenir ainsi le soutien de l'ensemble des employés. Lorsque les intérêts du Principal et de l'Agent sont divergents ou lorsqu'il y a asymétrie d'information, les relations entre les parties sont fragilisées. Dans un tel contexte, le Principal n'a plus les moyens de contrôler l'ensemble des activités, dans ce cas de figure le changement, et doit se fier à un Agent dont les intérêts réels peuvent être divergents.

Toutefois, pour que la nouvelle vision de l'organisation prenne racine, elle doit être incarnée par des personnes - non un système - s'identifiant profondément au changement (Rondeau, 1990, p. 155). Or, sans campagne véritable, sans soutien ou effort continu et adéquat d'information de la part de la haute direction (catalyseur du changement en fin de compte), comment arriver à parvenir aux réformes escomptées?

Dans les rapports d'Even Fontaine Ortiz, Ion Gorita et Victor Vislykh (JIU/REP/2004/5) du “*Joint inspection unit*” sur l'imputabilité et la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats aux Nations unies, les auteurs mènent des séries d'entrevues de membres de la “*International Civil Service Commission*” (ICSC) mais aussi des entrevues auprès du Fonds monétaire international (FMI), de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), de la Banque mondiale (BM) et autres. Ils analysent aussi des documents de ces organisations. Ils se sont de plus inspirés des réformes managériales au niveau national et ont tenu des séances de “*brainstorming*” pour en arriver à des recommandations. Leur étude a donné lieu à trois rapports en 2004.

Nous retenons de ces trois rapports qu'ils ont été une fois de plus réalisés uniquement à partir d'entrevues et de documents des hauts fonctionnaires du système des Nations unies et que, contrairement, leurs recommandations évoquent toutefois la nécessité d'impliquer davantage tous les fonctionnaires dans l'effort d'implantation des réformes.

“Internalizing results-based management, that is ensuring that management and staff, at all levels of the organization, are fully familiar with its concepts and conscious of its requirements in relation to their own work, was emphasized as a major challenge to the effective implementation of RBM (result based management) by many officials interviewed”. (JIU/REP/2004/5).

Barbara Romzek estime que «le défi que les administrateurs publics doivent relever, qu'il s'agisse de hauts fonctionnaires ou non, est vieux comme le monde : comment gérer les attentes contradictoires auxquelles ils sont confrontés dans un environnement institutionnel basé sur un ensemble de rapports d'imputabilité superposés» (2000, p. 46). Dans un contexte de réforme, les rapports d'imputabilité et les types d'imputabilité ont tendance à changer. Les directives peu claires, peu détaillées et parfois contradictoires, créent des craintes chez les fonctionnaires.

Dans un contexte de réforme administrative comme celui que vivent les fonctionnaires des Nations unies et les administrations nationales depuis une vingtaine d'années, il est donc important de bien informer, voire de former, ceux qui seront amenés à appliquer ces changements et à y vivre. Aux Nations unies, cette tâche incombe aux hauts fonctionnaires et aux diverses instances chargées du contrôle. Il faut toutefois admettre qu'on ne peut tout prévoir. La théorie de l'agence évoque les conflits post-contractuels. Ceux-ci sont considérés comme normaux, puisque les termes du contrat, entre Principal et Agent, ne peuvent tout prévoir. Ces conflits interviennent après la conclusion du contrat et entraînent des frais, financiers ou autres, et des réajustements des termes du contrat. Dans la théorie de l'agence, les contrats sont réputés incomplets (Charreau, 1998, p. 13).

Ce travail d'information et de formation accompli, il faut aller beaucoup plus loin. Selon Barbara Romzek, «la réussite à long terme de ces réformes requiert de prendre en considération les dynamiques de l'imputabilité et de reconnaître les changements appropriés dans la culture d'imputabilité» (2000, p. 24). La dynamique de l'imputabilité, ou les différentes combinaisons possibles de type d'imputabilité (professionnelle, légale, hiérarchique, politique) comme nous l'avons vu dans la partie théorique, ne s'ajuste pas automatiquement. Bien au contraire, les réformes administratives peuvent réduire l'importance d'anciens rapports d'imputabilité (Romzek, 2000, p. 42). Les types de rapports d'imputabilité (hiérarchique, politique, professionnel, légale) doivent donc suivre et s'adapter aux changements internes et externes de l'organisation. Les réformes qui cherchent à transformer la pratique administrative doivent, de plus, prendre en considération la culture d'imputabilité et lutter contre des cultures de gestion profondément enracinées (Romzek, 2000, p. 45). Finalement, «les pratiques d'imputabilités peuvent ne pas changer aussi rapidement que ne le suggère le discours. L'écart entre le discours et les attentes est caractéristique de l'environnement d'imputabilité dans lequel les organisations publiques et les gestionnaires publics opèrent» (Romzek, 2000, p. 43).

Jacques Bourgeault (2004, pp. 109-128), dans un article de la Revue française d'administration publique qui analyse les leçons à retenir dans la mise en place au Québec de la loi sur l'administration publique en matière de gestion axée sur les résultats et de reddition de comptes, affirme que la compréhension commune des termes et des directives est difficile à atteindre. De plus «les directives et manuels gouvernementaux, arrivés sur le tard, apparaissent souvent confus. Conséquence possible, plusieurs plans ministériels présentent une certaine confusion rédactionnelle entre orientations, les axes, les objectifs (...) ce qui peut démobiliser les agents opérationnels» (Bourgeault, 2004, p. 116).

Jacques Bourgeault cite la firme Kepner-Tregoe qui retient la leçon suivante dans un contexte de changement : «les organisations performantes sont celles qui s'appuient sur des dirigeants ayant établi, diffusé et implanté une vision articulée de ce que l'organisation devrait faire et devenir. Les dirigeants doivent aussi diffuser activement cette vision dans un plan spécifique bien articulé en évitant de croire que les mécanismes routiniers de la communication y suffiront» (Bourgeault, 2004, p. 119).

La réforme actuelle des Nations unies nécessite un effort continu des hauts dirigeants dans divers domaines. Tous les rapports ou documents consultés parlent davantage de la nécessité d'implanter la gestion axée sur les résultats (GAR), de la gestion de la performance, de la flexibilité organisationnelle, et d'autres aspects du Nouveau management public.

Nous pensons que le premier pas vers un vrai changement dans l'implantation d'un véritable système d'imputabilité passe par plus d'information et plus de conscientisation. Comment imposer un changement majeur si ceux qui sont amenés à l'appliquer ne comprennent pas les tenants et aboutissants des réformes? Il semble que toute réforme sérieuse commence par une campagne d'information pour s'assurer du soutien de toute l'organisation, et éliminer toutes les informations ou perceptions contradictoires afin d'aller beaucoup plus loin dans le changement, suggère Barbara Romzek. Ces campagnes doivent cependant prendre d'autres formes que les voix traditionnelles pour être efficaces. Les entrevues réalisées pour les fins de notre étude et de notre hypothèse fondamentale, «l'efficacité d'un mécanisme d'imputabilité administrative (qui) dépendra de la capacité des hauts fonctionnaires à légitimer auprès des fonctionnaires onusiens les principes, les outils et la culture de la bonne gouvernance», visent à analyser l'effort et le rôle

des hauts fonctionnaires pour expliquer le changement à leurs subalternes et favoriser leur compréhension des implications de l'imputabilité.

B. Méthode de traitement des données

1. Choix de la technique de traitement des données

Un système de codage s'impose pendant la phase de condensation des données. Ce codage sert à organiser et à présenter des données. Lessard-Hébert, Goyette et Boutin, reprenant la définition de Miles et Huberman, définissent la condensation des données ou la réduction des données comme : « le processus de sélection, de centration, de simplification, d'abstraction et de transformation du matériau recueilli » (1996, p. 71).

Il y a plusieurs techniques de condensation des données. Selon le modèle de Miles et Huberman (1984, p. 23) dont Lessard-Hébert, Goyette et Boutin s'inspirent dans leur ouvrage (1996, p. 72), il y a trois processus de condensation des données. La condensation anticipée proposée avant la collecte des données est déjà à l'œuvre lors de la formulation du problème. La condensation *a posteriori* qui ressort à la suite de la collecte des données « est entièrement reliée aux procédures utilisées pour traiter, présenter et interpréter/vérifier les données » (1996, p.73). La condensation concomitante agit pendant la collecte des données et serait « un processus d'analyse que la recherche qualitative rend également possible ; elle permet, à partir de l'ensemble des données déjà obtenues, d'élaborer des stratégies quant à la façon d'en recueillir de nouvelles » (1996, p.

74). Nous avons, quant à nous, décidé d'utiliser dans ce cas-ci la condensation a posteriori, en utilisant des codes (mots clés) pour classifier les données recueillies.

L'imputabilité, comme nous l'avons définie dans les chapitres précédents, répond à trois questions essentielles : Imputable envers qui? De quoi? Comment? Le tableau de codage A est donc organisé autour de ces trois questions. Nous avons réduit le plus possible les réponses des interviewés pour que celles-ci s'insèrent dans l'une de ces trois catégories. Cette façon de réduire ou de condenser les données permet d'avoir une vision générale du système d'imputabilité tel que perçu par les interviewés.

Tableau A

Tableau de codage des entrevues

Organisation	Imputable envers qui	Imputable de quoi	Imputable comment ?
Organisation des nations unies pour le développement industriel (ONUDI)	<ul style="list-style-type: none"> • 2-2-13 Supervisors. • 2-3-13 Industrial Development Board or the Programme and Budget Committee. • 2-2-13 General Conference of the Organization. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2-2-13 A results-based management • 2-12-16 Performance appraisal system. • 2-4-14 Staff rules and regulations as well as financial rules and regulations together with a code of ethics. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2-2-13 Meetings are held on a quarterly basis. • 2-3-13 Report on performances is presented to the Industrial Development Board or the Programme and Budget Committee.

	<ul style="list-style-type: none"> • 2-5-14 External Auditors. • 2-5-14 Internal audit. • 2-5-14 Comptroller General. • 2-7-14 Human Resource Development Branch and the Legal Office and eventually the appeals committee. • 2-7-15 International labor organization (ILO) – Tribunal. 		<ul style="list-style-type: none"> • 2-5-14 Investigations from the External Auditors. • 2-5-14 Investigations from the Internal audit • 2-5-14 Comptroller General who carries out inspections, audits and investigations on various activities within the organization. • 2-7-14 Human Resource Development Branch and Legal office confront the staff members. • 2-7-14 Eventually the appeals committee and
--	--	--	--

			<ul style="list-style-type: none"> • 2-7-15 ILO – Tribunal. • 2-8-15 Verbal and written reminders reflected in his personnel file upon continuation contract is not extended. •
Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)	<ul style="list-style-type: none"> • 4-6-20 Vérificateur et un contrôleur chargé 	<ul style="list-style-type: none"> • 4-3-19 objectifs généraux de l'organisation 	<ul style="list-style-type: none"> • 4-2-19 auto-évaluation • 4-6-20 évaluation par le Vérificateur et un contrôleur chargé de faire des évaluations • 4-7-20 Des audits
Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)	<ul style="list-style-type: none"> • 1-1-4 ou 1-3-5 Le Superviseur. • 1-4-6 Le Conseil de l'OACI. • 1-4-6 	<ul style="list-style-type: none"> • 1-1-4 performances plus objectives préétablies • 1-1-4 qualification de l'employé 	<ul style="list-style-type: none"> • 1-1-4 rapport d'évaluation comprenant 4 parties • 1-1-4 auto-évaluation et note attribuée

	<p>L'Assemblée générale</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1-4-7 Le Secrétaire Général • 1-10-9 Les auditeurs internes • 1-12-9 Les auditeurs externes • 	<p>(assiduité au travail, relation interpersonnelle etc.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1-4-6 Politique de fonctionnement établi par le conseil en accord avec l'Assemblée générale • 1-9-8 L'éthique professionnelle • 1-9-8 Code de conduite des Nations unies 	<p>par le superviseur.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1-10-9 Les auditeurs internes (Joint inspection Unit 1-12-10) qui font des investigations. • 1-12-9 Les auditeurs externes • 1-13-10 Rapport déposé par les délégués à la Commission administrative de la navigation aérienne. • Le Secrétaire général a droit de parole devant l'Assemblée générale. • 1-11-15 système de bonification et système de graduation des
--	--	--	---

			sanctions allant jusqu'au remerciement par le SG (1-12-16)
Organisation des Nations unies, département des affaires économiques et sociales (ONUDAES)	<ul style="list-style-type: none"> • 3-2-16 Supervisor • 3-6-17 Office of the Ombudsmen • 3-8-18 Committees and Boards 	<ul style="list-style-type: none"> • 3-2-16 E-PAS (electronic performance appraisal system)form base on performance 	<ul style="list-style-type: none"> • 3-6-17 Investigations made by the Office of the ombudsmen • 3-8-18 Committees and Boards

Tableau A

Légende : (1-1-4 = 1^{ière} entrevue, question 1, page 4 du document)

Le tableau B démontre, quant à lui, le degré de connaissance ou de conscience du système d'imputabilité que les employés des Organisations du système des Nations unies ont selon leur niveau hiérarchique. Le codage (numérique) se présente comme suit : le chiffre 1 veut dire que la réponse donnée par l'interviewé est très satisfaisante. Nous estimons que l'interviewé maîtrise parfaitement le sujet. Le chiffre 2 signifie que la réponse donnée par l'interviewé est satisfaisante. Il a une connaissance acceptable de la question. Le chiffre 3 signifie que l'interviewé a une connaissance non satisfaisante de la question. Cela indique ou révèle des lacunes chez le sujet. Finalement, le 0 signifie que l'interviewé n'a aucune connaissance du sujet.

Tableau B

Degré de connaissance du système d'imputabilité des employés des Organisations du système des Nations unies selon leur niveau hiérarchique.

Questions	(OACI) Cadre supérieur (Monsieur D)	(OACI) Employé (Madame A)	(ONUDES) Employé (Madame K)	(ONUDI) Cadre supérieur (Madame G)
Que signifie être imputable pour vous ?	2	3	2	2
Existe-t-il un système formel d'appréciation du rendement du personnel ? Si oui, comment fonctionne-t-il ?	1	0	3	1
Est-ce que des objectifs à atteindre vous sont signifiés ? Si oui, par qui et basé sur quoi ?	1	3	3	1
Existe-t-il un écart entre les objectifs des États membres (politiques) et les objectifs managériaux (rendre un bon service aux organisations et aux populations ?	1	3	3	1
L'éthique personnelle ou professionnelle rentre-t-elle en compte lors de prise de décisions qui sortent hors du cadre habituel ?	1	2	3	1

Quelles sont les instances internes (tribunaux administratifs et ombudsman) chargées de contrôler et évaluer le rendement du personnel et de l'organisation ?	1	3	0	1
Quelles sont les instances externes (groupe d'intérêts, médias) et internes chargées de rendre compte et faire preuve de transparence ?	1	3	0	1
Existe-t-il un processus de reddition de comptes ou un processus équivalent ? Si oui comment fonctionne-t-il ?	2	0	0	1
Existe-t-il des sanctions quelconques basées sur les performances ?	1	3	3	1
Selon vous sous types (professionnel, politique, hiérarchique, légale) d'imputabilité travaillez-vous ?	2	3	3	1
Quelle serait la combinaison de types d'imputabilité idéale ?	1	2	2	1

--	--	--	--	--

Tableau B. Légende et codage : nombre 1 veut dire réponse très satisfaisante, nombre 2 signifiant réponse satisfaisante; nombre 3 signifiant réponse non satisfaisante, nombre 0 signifie ne connaît pas.

2. Présentation des données

a. Nature des informations recueillies

Les questions posées au tableau B donnent lieu à trois types d'information : des informations officielles, des données objectivement vérifiables et des opinions. La première question ie «Que signifie être imputable pour vous?», la dixième question ie «Selon vous, sous quels types d'imputabilité travaillez-vous?» et la onzième question du tableau B ie «Quelle serait la combinaison idéale de types d'imputabilité?», sont des questions qui renvoient à l'opinion personnelle des personnes interviewées. La réponse à ces questions peut, en effet, être différente d'un individu à l'autre. Les questions restantes sont de celles dont les réponses sont objectivement vérifiables et/ou sur lesquelles il y a des informations officielles. Par exemple, la question numéro deux ie «Existe-il un système formel d'appréciation du personnel?» est une question dont la réponse ne dépend pas de l'opinion de l'interviewé. Le système d'appréciation du personnel, quand il en existe un dans l'organisation, est un document physique basé sur des critères estimés importants, à l'exemple du rendement et de l'atteinte des objectifs, en bref un système de notation du personnel. Le document d'appréciation du personnel est donc objectivement vérifiable puisqu'il constitue un document officiel et «public». La réponse à la question numéro sept ie «Quelles sont les instances externes et internes chargées de rendre compte et de faire preuve de transparence?» fait appel à des informations officielles c'est-à-dire

des informations accessibles au grand public, vérifiables en tout temps, et dont le contenu est en accord avec les prises de positions publiques des instances en question.

b. Nature des traitements de ces informations

Plusieurs formes d'analyse de l'information se regroupent généralement en deux catégories : l'analyse quantitative et l'analyse qualitative. Nous excluons l'analyse quantitative, qui n'est pertinente, dirions-nous, que dans l'analyse d'un grand nombre d'informations, parce que ce n'est pas le cas dans notre recherche. Les méthodes qualitatives se caractérisent par une procédure ouverte visant à déterminer «qu'est-ce qui existe» et «pourquoi il en est ainsi» plutôt que «combien en existe-t-il?» (Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), Banque mondiale, Organisation mondiale de la Santé (OMS), 1997, p. 3). De plus, l'analyse qualitative est «le type d'exercice par lequel on tente de reproduire logiquement un schéma mental de l'évolution d'un phénomène ou d'une interrelation entre phénomènes, en essayant de vérifier, par l'observation, le degré de correspondance entre cette construction de l'esprit et la situation réelle» (Mace, Pétry, 2000, p. 110).

Dans notre cas, l'implantation d'un mécanisme efficace d'imputabilité administratif dépend, par hypothèse, de la capacité des hauts fonctionnaires à légitimer chez les fonctionnaires onusiens les principes, les outils et la culture de la bonne gouvernance. Nous avons donc construit mentalement un modèle logique reproduisant une situation empirique. Pour établir la vraisemblance de ce modèle, il faut observer la situation réelle afin d'en extraire des faits qui, par exemple, confirment ou infirment les conséquences anticipées par un raisonnement logique. Concrètement, l'analyse qualitative exige une étude comparative structurée entre le modèle

imaginé par le chercheur et sa contrepartie en situation empirique (Mace, Pétry, 2000, p. 111). L'analyse qualitative de notre recherche, vise donc à cerner les réalités, les expériences telles que vécues par les interviewés. Elle vise aussi à découvrir la logique sous-jacente, à comprendre le phénomène étudié et à en tirer une interprétation cohérente.

c. Nature de rapprochement entre données et hypothèse

Selon Deslauriers, il y a deux façons d'interpréter ou de rapprocher des données qualitatives : la déduction et l'induction. La déduction peut être désignée comme «la démarche par laquelle l'esprit part d'une idée dont il cherchera ensuite à vérifier la véracité (...) L'induction remonte des faits à la loi, des cas à la proposition générale» (Deslauriers, 1991, p. 85). Dans cette approche, on part des faits pour remonter aux concepts, aux théories et aux hypothèses. Cette manière de procéder permet de comparer les faits à l'hypothèse. Notre recherche part des faits, donc des entrevues réalisées, pour vérifier notre hypothèse tout en remontant aux concepts et aux théories. Dans cette approche, les données recueillies précèdent la théorie. Cette façon de faire correspond mieux à la recherche qualitative qui est davantage inductive que déductive. Les rapprochements que nous faisons entre les données et notre hypothèse sont donc de nature inductive.

C. Mode d'interprétation des données

Il y a deux modes principaux et concurrents d'interprétation des données : le positivisme et le constructivisme. Le terme positiviste créé par Auguste Comte tente généralement de favoriser les

dispositions de l'esprit à ne s'attacher qu'aux certitudes les plus immédiates et les plus concrètes. Le positivisme est basé sur ces interprétations des phénomènes étudiés sur l'objectivité, les faits observables, et rejette toute subjectivité, explication métaphysique et explication basée sur des sentiments. «Positif, dit Comte, est la même chose que réel et utiles». (Encyclopédie en ligne, 2005, url : <http://www.cosmovisions.com/Positivisme.htm>). Le positivisme rejette toute explication non rationnelle et tangible. Il rejette également toute explication incluant les individus comme facteur d'explication. En gros, on peut dire que le positivisme cherche à établir une distinction nette entre la «bonne» science, dont les énoncés, exprimables en termes d'observation ont une signification bien définie et peuvent être vérifiés empiriquement, et la «mauvaise» science qui inclut donc des interprétations métaphysiques consistant simplement à manipuler des expressions dénuées de sens (Jean Bricmont, 2005, url : <http://dogma.free.fr/txt/JB-Positivisme.htm>).

Le constructivisme est un courant de pensée construit en opposition au courant empiriste. Alors que le positivisme considère que l'individu n'a aucun poids sur le réel, le constructivisme défend l'idée que l'individu est tout à fait central dans la construction du réel (Cellule veille scientifique et technologique, 2005, url : <http://www.inrp.fr/vst>). C'est cette place centrale laissée à l'individu qui nous pousse justement à choisir le constructivisme comme mode d'interprétation de nos données. On ne peut étudier l'ONU en négligeant l'impact des individus sur l'organisation. C'est par l'action des individus qu'elle perdure. Le constructivisme considère que l'appréhension de la réalité sociale est également fondée sur la subjectivité. L'action humaine ne peut être comprise véritablement qu'en incluant l'histoire, la langue, l'action humaine et les divers sentiments qui animent l'individu. Ces acteurs, les individus, sont modelés et remodelés par des pratiques politiques (administratives dans notre cas) qui ont entraîné une compréhension sociale partagée,

dotant chaque acteur d'une identité et d'intérêts interdépendants et variables. L'objectif de la théorie constructiviste est la compréhension d'un contexte et la connaissance pratique de ce contexte. La recherche constructiviste a donc pour objet d'expliquer les actions et significations des individus.

Les interrogations des constructivistes s'expriment de plus avec des «comment». Le «comment» est un facteur d'explication qui nous aide à élucider notre hypothèse. «Comment les acteurs composent-ils et définissent-ils le système d'imputabilité?», «comment comprennent-ils ou conditionnent-ils le système d'imputabilité?». Dans l'approche constructiviste, l'idée est d'établir, avant de faire certains choix - qui s'inscrivent dans les chaînes causales -, toute une gamme de solutions de rechange possibles ou plausibles, et de comprendre comment certains intérêts («préserver la réputation» ou «accroître son prestige») sont définis et deviennent des facteurs déterminants (Krause, 2004, p. 601). En d'autres termes, il s'agit de reconstituer la manière dont se définissent les acteurs, de retrouver leurs intérêts et leurs identités (Krause, 2004, p. 601). L'ONU est une organisation où les intérêts particuliers des individus peuvent jouer sur le système d'imputabilité. Analyser l'ONU sans prendre en compte les individus qui y travaillent, avec leur histoire, leurs valeurs, leurs craintes, serait, selon nous, une erreur. Le constructivisme nous permet d'intégrer les individus, la subjectivité, les valeurs, l'histoire et la compréhension à notre recherche.

1. Présentation des données

Si nous regardons le tableau A dans la colonne «envers qui», peu importe l'organisation (OACI, ONUDI ou ONUDAES), on note que celles-ci comprennent des instances de contrôle et de

surveillance. Ces dernières existent et sont représentées à tous les niveaux de l'organisation. Le superviseur incarne en général l'instance de surveillance ou de contrôle immédiatement perceptible par les employés. Les liens d'imputabilité se succèdent dans l'échelle hiérarchique jusqu'au Secrétaire général, ou au Directeur général selon l'organisation.

En parallèle, et selon les organisations, il y a de nombreux comités ou conseils internes composés des États membres ou de leur représentant (*"Industrial Development Board or the Programme and Budget Committee"* ; le Conseil de l'OACI) qui appuient l'effort d'imputabilité en analysant les rapports d'activité par leurs commentaires et recommandations. Le Secrétaire général ou Directeur général est toutefois l'ultime responsable de toutes les actions ou décisions prises par son organisation.

Des instances internes ont de plus une autonomie totale comme le Contrôleur général à l'ONUDI ou les auditeurs internes à l'OACI faisant partie du Bureau des services de contrôle interne (BSCI). À l'ONUDI, le poste de Contrôleur général a été créé le 16 juin 2003 avec pour mission:

"to improve the performance and accountability of the Organization, pursuant to the recommendations by the External Auditor, the programme and Budget Committee conclusion and the Industrial Development Board decision which recommended the further strengthening of the oversight and control functions of the Organization" (UNIDO/DGB/(M).93).

La mission du BSCI est ainsi résumée :

«Conformément à la résolution 48/218 B de l'Assemblée générale en date du 29 juillet 1994 et à la circulaire n° 273 du Secrétaire général en date du 7 septembre 1994 (ST/SGB/273), le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a pour mission d'aider le Secrétaire général à s'acquitter de ses responsabilités administratives en lui fournissant les services suivants : audit interne et conseils de gestion, évaluation et contrôle de l'exécution des programmes, inspections et investigations. Conformément au mandat que lui a confié l'Assemblée générale, le BSCI agit de manière autonome et relève directement du Secrétaire général. Aucun fonctionnaire du Secrétariat ne peut lui interdire d'entreprendre quelque action qu'il juge nécessaire pour s'acquitter de sa mission. Les rapports qu'il établit sont "transmis « tels quels à l'Assemblée générale, sous le couvert d'une note du Secrétaire général.» Site officiel du BSCI, 2006, url : <http://www.un.org/french/Depts/oios/>).

Ces instances de contrôle bénéficient d'une grande autonomie et d'un pouvoir d'investigation considérable. Nul document ne peut, par exemple, leur être refusé, et ils ne sont redevables qu'au Secrétaire général (voir pour illustration les liens hiérarchiques de l'ONUDI dans l'annexe 1).

Le tableau A concernant l'ONUDAES mentionne également le Bureau de l'Ombudsman. Cette instance, plus juridique, a des représentants ou des bureaux dans chaque organisation des Nations unies, même si tous les interviewés ne le mentionnent pas. Cette instance, créée au Cabinet du Secrétaire général, a pour mandat :

«De mettre à disposition les services d'une personnalité impartiale et indépendante en vue de trouver des solutions aux problèmes que rencontrent les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions. L'Ombudsman se conformera aux dispositions de la Charte, au Statut et au Règlement du personnel ainsi qu'aux principes de justice et d'équité.» (Site officiel de l'Ombudsman des Nations unies, 2006, url : <http://www.un.org/french/ombudsman/who.html>)

Les contrôles externes (instances indépendantes évoluant en dehors des Nations unies) sont qualifiés par les interviewés d'auditeurs externes. Il s'agit en principe d'experts provenant pour la plupart des États donateurs, et qui sont reconnus dans leur domaine. Leur mandat est d'agir comme auditeur externe. Les auditeurs externes comme les auditeurs internes ont des pouvoirs d'investigation.

La deuxième colonne, ie «de quoi», concerne la manière ou la base sur laquelle les fonctionnaires rendent compte. Selon les réponses des interviewés, les fonctionnaires seraient imputables de leur performance et de leur résultat. Effectivement, à l'ONUDI, on parle de “*results based management (RBM)*” et de “*Performance appraisal system (PAS)*”. À l'ONUDAES, on parle également de “*personnel appraisal system based on performance*”. On retrouve la même

réponse à l'OACI où le répondant parle de performance et de respect des objectifs préétablis. En plus de devoir répondre de leur performance et de l'atteinte des objectifs préétablis, les fonctionnaires sont imputables du respect du code de conduite de l'ONU, de l'éthique professionnelle et des politiques internes (propres à chaque organisation).

La troisième colonne, ie «imputable comment», soulève la question de la mise en œuvre des mécanismes de reddition de comptes. Les premiers signes d'un certain mécanisme de reddition de comptes sont les rapports déposés devant les divers comités de chaque organisation. À l'ONUDI, il s'agit du rapport basé sur la performance déposé devant le "*Industrial Development Board or the Programme and Budget Committee*", et à l'OACI du rapport déposé par les délégués devant la «Commission administrative de la navigation aérienne». Le Secrétaire général de l'OACI participe à l'étude des rapports en chambre. Il peut expliquer les actions de son organisation si la demande lui en est faite. Les auditeurs internes et externes, tout comme le Bureau de l'ombudsman, peuvent, de leur propre chef (grâce au pouvoir d'investigation), confronter les fonctionnaires quant aux décisions qu'ils ont prises. Ces instances, dotées d'une grande indépendance, participent à l'effort d'imputabilité par leurs rapports et recommandations. Les systèmes internes d'appréciation ou de notation du personnel existant dans toutes les organisations participantes aux entrevues contribuent, à petite échelle, à confronter les fonctionnaires sur leurs décisions. Même si ces confrontations demeurent en principe discrètes.

Le tableau B tente de démontrer la connaissance qu'ont les interviewés de la notion d'imputabilité en fonction de la position hiérarchique. Les questions posées tentent toutes d'exprimer les questionnements principaux de l'imputabilité : imputable devant qui ? De quoi ? Et comment ?

La première question ie «que signifie être imputable pour vous?», est générale. Madame G évoque l'imputabilité comme source de motivation à la performance, mais rappelle également la nécessité d'avoir des indicateurs de performance ; ce qui révèle une certaine connaissance des notions de la gestion axée sur les résultats (GAR). Monsieur D mentionne la nécessité de répondre de ses actes portant sur des objectifs fixés. Les deux hauts fonctionnaires Madame G et Monsieur D ont donc une certaine notion de l'imputabilité. Madame K, une jeune fonctionnaire, parle de “*taking ownership of all responsibilities and honoring commitments; operating in compliance with organizational regulations and rules and taking personal responsibility for shortcoming*”. L'autre subalterne, Madame A, ne mentionne que la dimension juridique de l'imputabilité, à savoir les conséquences ou les sanctions. Sachant que l'imputabilité ne se résume pas uniquement à la sanction, comme nous le verrons dans la section suivante.

Les questions deux et trois ie «existe-t-il un système formel d'appréciation du rendement du personnel ? Si oui comment fonctionne-t-il?» et «est-ce que des objectifs à atteindre vous sont signifiés ? Si oui par qui et basé sur quoi?», soulèvent les interrogations liées au rendement ou la performance en fonction des objectifs fixés. Les réponses de Monsieur D et Madame G vont assez loin dans la précision des méthodes d'évaluation. Monsieur D affirme qu'il y a un rapport d'évaluation comprenant quatre parties. La première touche à l'atteinte des objectifs préétablis ; la deuxième partie, «la qualification», contrôle l'assiduité au travail, les relations interpersonnelles et la qualité du travail. Les troisième et quatrième parties abordent l'autoévaluation par l'employé, et la note globale donnée par le superviseur ou chef hiérarchique.

Madame G va également dans les détails en précisant le système mis en place par le “*Human Resources Management Services*”, système nommé “*Merit Award/Merit Promotion Programmes*”. Une requête officielle est envoyée à tous les chefs de projet afin d’identifier les personnes méritant une promotion en fonction de leurs performances. Par la suite, un comité est formé par le Directeur général qui évalue les recommandations selon certains critères dont le rapport de performance individuel, et approuve ou désapprouve la promotion. La réponse des deux autres fonctionnaires est beaucoup plus courte. Madame K parle du “*personal appraisal system (PAS)*” qui évalue la performance des employés, et qui est fait avec le superviseur. Cependant, Madame A affirme qu’il n’y a pas de système d’évaluation du rendement ou de la performance, ce qui est erroné puisque cela contredit Monsieur D qui est hiérarchiquement le supérieur et donc plus informé.

La question numéro quatre ie «existe-t-il un écart entre les objectifs des États membres (politique) et les objectifs managériaux (rendre un bon service aux organisations et aux populations) ?», met l’accent sur les écarts ou antagonismes éventuels entre les objectifs des États membres et les objectifs managériaux. Selon Monsieur D et Madame G, il y a concordance entre les objectifs managériaux et les objectifs des États membres. Monsieur D affirme qu’«il y a adéquation entre les objectifs de la population et les objectifs de l’OACI» et Madame G, parlant des objectifs affirme “*the approval of these is usually done by Member States during the General Conference of the Organization, held every second year (usually in December)*”. Selon les deux autres fonctionnaires, les objectifs des États et les objectifs managériaux devraient s’aligner. Ainsi, Madame K affirme “*I believe there are and should be objectives of the Member States*” et Madame A poursuit en précisant que ceux-ci «sont étroitement liés donc il n’y a pas d’écart».

La question numéro cinq ie «l'éthique personnelle ou professionnelle rentre-t-elle en compte lors de prise de décisions qui sortent hors du cadre habituel?», évoque l'importance ou la place de l'éthique professionnelle ou personnelle dans les prises de décision. L'éthique et le respect du code de conduite des Nations unies sont des valeurs importantes lors de prises de décision, affirment Monsieur D et Madame G. Cette dernière précise : *“However, special care should be given to specific staff rules and regulations as well as financial rules and regulations together with a code of ethics”*. Mesdames K et A semblent ainsi estimer que l'éthique est une notion importante, même si toutes deux ne sont pas en position effective de prendre des décisions. *“I believe that both personal and professional ethics intervene in decision-making, however I am not in a decision making position to provide further details”*.

Les questions six et sept ie «quelles sont les instances internes (tribunaux administratifs et ombudsman) chargées de contrôler et évaluer le rendement du personnel et de l'organisation?» et «quelles sont les instances externes (groupes d'intérêts, médias) et internes chargées de rendre compte et faire preuve de transparence?», abordent les interrogations sur les instances internes et externes indépendantes garantissant la transparence. Selon Monsieur D, à l'OACI, ce sont les auditeurs internes qui entreprennent des investigations et rendent compte au Conseil de l'OACI (composé d'États membres). Quant aux auditeurs externes de l'OACI, ils proviennent du Bureau de l'Audit général du Canada, et sont, entre autres, chargés de vérifier les comptes, et les politiques du personnel. Selon Madame G, au niveau de l'ONUDI, les auditeurs externes sont choisis par les États membres pendant la session du *“Industrial Development Board”* et leur choix est approuvé par la *“General conference”* des États membres qui évalue le budget en fonction des besoins réels. Les auditeurs internes sont représentés par le Bureau des services de contrôle interne sous la direction du Contrôleur général.

Corrélativement, les réponses des deux autres interviewées démontrent une faible connaissance de l'existence et du travail des auditeurs internes et externes de leur organisation respective. Madame A affirme : «Nous avons des audits et des sociétés chargées de faire la preuve ou non de notre transparence».

La question huit i.e «existe-t-il un processus de reddition de compte ou un processus équivalent? Si oui, comment fonctionne-t-il?», veut identifier les mécanismes et processus permettant de confronter les fonctionnaires, devant une assemblée ou un comité réuni(e) à cette fin, pour les interroger sur leurs décisions prises dans l'exercice de leur fonction. Là encore, il faut distinguer hauts fonctionnaires et fonctionnaires qui ont des connaissances différentes des mécanismes de reddition de comptes.

Selon Monsieur D, à l'OACI, la reddition de comptes est réalisée quand les délégués témoignent et déposent des rapports pendant les commissions notamment la «Commission administrative de la navigation aérienne» pendant les deux sessions de l'Assemblée générale. Le Secrétaire général (SG) de l'OACI, à titre de chef de l'administration, doit approuver les rapports avant qu'ils ne soient déposés en commission. Le SG est présent lors des commissions, et a droit de parole pour expliquer, clarifier, répondre aux questions si nécessaire et apporter plus d'information. Selon Madame G, à l'ONUDI, sur la base des rapports des auditeurs internes et externes, le "*Human Resource Development Branch*", en accord avec le Bureau légal, confronte les fonctionnaires et décide des actions à prendre contre les fonctionnaires, s'il y a lieu. Le fonctionnaire, par voie écrite, peut porter son cas en appel devant un Comité d'appel réuni expressément pour la cause. Ce Comité revoit le cas et présente ses recommandations au Directeur général (DG) qui prend la

décision finale. Si, toutefois, le fonctionnaire estime être lésé par la décision du DG, il peut en dernier recours faire appel auprès de l'Organisation internationale du travail (OIT). Lors de toute cette procédure, le fonctionnaire a bien-sûr droit de parole pour justifier ou expliquer ses actions.

Les deux autres fonctionnaires de grade inférieur disent que la reddition de comptes est un processus qui ne leur est pas familier. «Je ne connais pas cette procédure», affirme Madame A ou *“I am not familiar with its work”*, dit Madame K.

La question numéro neuf ie «Existe-t-il des sanctions quelconques basées sur les performances?», aborde la finalité de la reddition de comptes, à savoir les sanctions ou les récompenses liées aux performances. Selon Monsieur D, «pour un pourcentage limité du staff, c'est-à-dire 3 % de l'ensemble de son personnel, on donne ce que nous appelons le “Merit agreement” ou une somme forfaitaire, un échelon additionnel, des primes de groupe et des certificats de mérite (d'efficacité) qui est une forme de reconnaissance». Mais il y également une graduation des sanctions : «il y a une période probatoire quand vous êtes recruté. Pour le personnel de soutien, cette période probatoire est de six mois, et à l'issue des six mois, le Secrétaire général décide de mettre fin, ou pas, à votre contrat sans préavis et sans autre forme de procès. Un an de période d'essai est prévu pour les professionnels. Et tous les ans, à l'issue de l'évaluation basée sur la performance». Selon Madame G, à l'ONUDI, il y a également des sanctions et des bonifications basées sur la performance :

“the Staff Member is usually given verbal and written reminders on the lack of performance. If the performance is still unsatisfactory, a letter of reprimand is sent to the staff member, which is reflected in his personnel file, and the comments are also reflected in the performance appraisal system. A yearly step increment is usually granted to staff, and if the staff member's performance is not good, this step increment could be denied”.

Madame K estime, parlant des sanctions, qu'«elles doivent exister». Quant à Madame A, elle croit que «les objectifs sont trop généraux pour qu'on puisse avoir une obligation de résultat. Par contre, nous avons une obligation de moyen. Les objectifs ne sont pas quantifiables, donc on n'est pas vraiment responsable».

Les deux dernières questions dix et onze, et qui sont «selon vous sous quel type (professionnel, politique, hiérarchique, légale) d'imputabilité travaillez-vous?» et «quelle serait la combinaison de types d'imputabilité idéale?», renvoient à la vision personnelle du fonctionnaire quant au poste ou à l'emploi qu'il occupe, et à la vision qu'il se fait de l'organisation. Madame G estime qu'elle travaille sous une imputabilité hiérarchique et professionnelle, ce qui implique des évaluations périodiques par son supérieur hiérarchique, mais également beaucoup d'autonomie. Elle ajoute également que le système idéal d'imputabilité serait l'imputabilité légale, soit relier les questions de performance aux exigences des règles et de la loi. Monsieur D estime travailler sous les quatre types d'imputabilité. Quant à savoir quelle serait la meilleure combinaison, il estime que cela dépend de la conjoncture politique. Madame K travaille sous une imputabilité professionnelle et hiérarchique et pense que le type d'imputabilité idéal dépend du chef hiérarchique immédiat. Finalement, Madame A, qui travaille sous une imputabilité hiérarchique et professionnelle, considère que la meilleure combinaison pour une imputabilité plus efficace serait l'imputabilité professionnelle et politique.

Partie IV. Résultats, discussion et limites de la recherche

En conformité avec notre hypothèse, «l'efficacité d'un mécanisme d'imputabilité administrative dépendra de la capacité des hauts fonctionnaires à légitimer auprès des fonctionnaires onusiens, les principes, les outils et la culture de la bonne gouvernance», nous présentons ci-dessous les

résultats, une discussion et les limites de cette étude en les organisant selon trois axes : (4.1) la perception que les personnes interviewées ont de l'imputabilité administrative, (4.2) leur perception des organes onusiens assurant l'imputabilité administrative, (4.3) leur perception des mécanismes onusiens permettant l'imputabilité administrative. Nous discuterons ensuite de ces résultats (4.4) et des limites de la recherche (4.5).

4.1 Perception que les personnes interviewées ont de l'imputabilité administrative

Pour qu'il y ait imputabilité, il faut que plusieurs conditions soient remplies. Bourgault, Côté, Comeau, Massignani, (2004, p. 5) affirment :

«Qu'il faut qu'un cadre d'imputabilité soit clairement convenu entre les parties au début du processus et mis à jour si nécessaire, de manière consensuelle ou non. Pour que l'imputabilité soit exercée, le cadre d'imputabilité doit identifier des indicateurs de performance mesurables et pertinents. Pour que l'imputabilité soit applicable, elle suppose la mise en oeuvre de sanctions légales ou administratives (Banki, 1986, 8). L'imputabilité se compose donc de trois principaux éléments: un ensemble de relations où les agents sont imputables devant leurs supérieurs; une méthode de production de rapports sur l'effort fourni par les employés et leur efficacité; et un système qui récompense ou punit selon les performances, les résultats et le rendement atteints (Reck, 2001, p. 49 ; Thomas, 1997, p. 144 ; Osbladeston, 1988, p. 47)».

Un cadre d'imputabilité implique que les fonctionnaires doivent savoir, en début de mandat ou d'exercice de leur fonction, sur quelle base ils seront évalués. Il faut donc que lesdits fonctionnaires connaissent exactement les résultats escomptés. Ces objectifs préétablis peuvent provenir d'un commun accord entre les parties (idéalement), comme ils peuvent, tout simplement, être imposés. En l'espèce, y a-t-il un cadre d'imputabilité à l'ONU, selon les réponses que nos interviewés ont données?

Il ressort clairement des réponses obtenues qu'il y a bien un cadre d'imputabilité. Des objectifs à atteindre sont fixés en début de mandat et cela, dans le respect de l'éthique et du code de conduite. Lorsque Madame G de l'ONUDI parle de "*Results based management*", on comprend immédiatement qu'il y a un cadre d'imputabilité basé sur la performance impliquant des indicateurs de performances. Il en va de même à l'OACI où Monsieur D évoque des performances à atteindre et des objectifs préétablis : «normalement tous les objectifs découlent du mandat de l'OACI». Le mandat et les objectifs à atteindre à l'OACI étant préétablis par les priorités des États membres, «tout le monde concourt, participe à la réalisation du mandat de l'OACI, et donc l'objectif de tous les employés doit faire partie de l'objectif global de l'organisation» (réponse de Monsieur D, voir *verbatim*).

La perception de Madame G et Monsieur D est que l'imputabilité administrative dans leur organisation est clairement basée sur la performance. D'ailleurs, cette vision de l'imputabilité basée sur la performance est conforme aux réformes de l'ONU. Comme l'indique le rapport (JIU/REP/2004/5) du Corps commun d'inspection : "*the United Nations organizations have undertaken wide-ranging efforts to establish RBM systems*" depuis les années 1990. Mesdames K et A estiment que l'imputabilité administrative est davantage liée à la notion de responsabilité. La perception de l'imputabilité administrative qu'elles semblent avoir se limite au respect des règles et procédures. Le lien entre performance et imputabilité ne ressort pas des réponses de Mesdames K et A.

4.2 Perception que les interviewés ont des organes onusiens d'imputabilité administrative

Être imputable implique également que l'on sache envers qui on l'est. Tous les interviewés savent qu'ils sont imputables devant leur chef hiérarchique immédiat. Que ce soit devant le Superviseur, le Directeur général ou une assemblée, chaque interviewé est conscient de la structure hiérarchique. Ainsi, Monsieur D affirme que le «superviseur fait ses commentaires et sa notation dans une discussion avec l'employé» dans le processus d'évaluation. Madame G évoque que les évaluations périodiques donnent lieu à des recommandations qui peuvent être corroborées par un comité établi par le Directeur général ou non :

“Once recommendations are received, within a given deadline, a committee established by the Director-General, screens these recommendations and evaluates them against certain criteria”. De plus, le Corps commun d'inspection réaffirme l'importance et la nécessité de liens d'autorité claire et sans ambiguïté : *“The establishment of a clear, institutionalized chain of command, cascading down from the highest legislative authority to the lowest level of the organization should be achieved.”* (JIU/REP/2004/5).

Dans la continuité du virage des Nations unies vers la GAR, l'Organisation poursuit ses réformes en instaurant des liens clairs d'autorité. Tous les intervenants savent qu'ils sont imputables devant leur chef hiérarchique immédiat. Que ce soit devant le Superviseur, le Directeur général ou une assemblée, chaque intervenant est conscient de la structure hiérarchique.

L'imputabilité des fonctionnaires ne se limite pas uniquement à la structure hiérarchique. Il y a des auditeurs internes, externes et l'ombudsman devant qui les fonctionnaires peuvent être amenés à répondre de leurs actes. Ces instances jouissent d'une crédibilité forte puisqu'elles sont indépendantes et évoluent «en marge» du système. Elles participent à l'effort d'imputabilité. Selon Monsieur D et Madame G, les auditeurs internes s'assurent du bon fonctionnement et de l'application des politiques et procédures, et rendent compte au Conseil dans le cas de l'OACI, et au Contrôleur général dans le cas de l'ONUDI. Les auditeurs externes, sélectionnés par les pays membres vérifient l'ensemble des activités de l'OACI et de l'ONUDI. Ils informent le Conseil,

dans le cas de l'OACI, ou le "*Industrial Development Board*", à l'ONUDI, qui le présente à l'Assemblée de l'ONU. Les auditeurs internes et externes ont donc un double rôle, soit celui d'attirer l'attention sur les déficiences et celui d'informer l'Assemblée générale.

Mesdames K et A mentionnent également les auditeurs internes et externes. Madame K ajoute cependant l'ombudsman comme organe qui participe à l'effort d'imputabilité et qui intervient en cas de litige entre les fonctionnaires et l'administration.

4.3 Perception que les interviewés ont des mécanismes onusiens d'imputabilité administrative

La troisième condition pour parler d'imputabilité est de savoir de quelle manière ou comment on est imputable, et quelles en sont les conséquences? Ce qui ressort des entrevues de façon générale, c'est que l'imputabilité est exercée par le dépôt d'un rapport d'activité devant une commission ou un organe quelconque. Mais on ne peut pas parler d'une réelle reddition de comptes comme au niveau national, c'est-à-dire d'une réunion spécifiquement organisée pour confronter, sous forme de questions-réponses, les têtes dirigeantes sur leurs décisions. Même s'il n'y a pas de reddition de comptes aussi poussée qu'on le souhaiterait (comprenant de réelles sanctions), il n'empêche que les rapports déposés devant les commissions, ou autres instances, ont pour but de justifier et d'expliquer toutes les décisions prises dans l'organisation. À l'OACI, Monsieur D affirme que la Commission administrative de la navigation aérienne de l'Assemblée générale vérifie les rapports et que, «par la suite, (les délégués) présentent un rapport verbal et écrit à la plénière de l'Assemblée générale (AG)». De plus, «le SG approuve et dépose le rapport des activités devant les Commissions. Celles-ci examinent le tout et puis, à la plénière, le SG est

présent et il a le droit de parole pour expliquer, clarifier, répondre aux questions si nécessaire et apporter plus d'information. L'AG est souveraine, elle peut décider à la suite des discussions d'imposer une certaine pratique à l'Organisation par conséquent au premier fonctionnaire de l'Organisation qui est le SG» (réponse de Monsieur D, voir *verbatim*).

Il y a donc une certaine forme de reddition de comptes renforcée par les rapports des instances de contrôle qui sont pris en compte lors des réunions des commissions. Quant aux sanctions, la seule information que nous avons est que la commission peut imposer ses visions au SG. Mais peut-elle révoquer le SG ? Dans un vrai système où la reddition de comptes est pratiquée, les hauts dirigeants peuvent être remerciés si leur atteinte des objectifs est considérée comme insuffisante. Comme dans de nombreux pays, les mécanismes de reddition de comptes à l'ONU semblent être à leurs balbutiements. Il y a toutefois aux Nations unies une certaine forme, même minime, de reddition de compte qui devrait devenir davantage concrète avec l'implantation de la GAR.

Les réponses de Mesdames K et A indiquent que le processus de reddition de comptes leur est inconnu.

4.4 Discussions

Ce qui ressort de la perception et des réponses des interviewés est qu'il y a une différence entre les hauts fonctionnaires (Monsieur D et Madame G) et les fonctionnaires subalternes (Mesdames K et A). La littérature sur l'imputabilité nous enseigne qu'il ne suffit pas d'avoir tous les éléments constitutifs d'une imputabilité pour s'en prévaloir. Lorsque nous observons toutes les instances

participantes à l'effort d'imputabilité dans le système des Nations unies, nous voyons un nombre impressionnant de garde-fous. En voici quelques-unes qui ressortent des entrevues et de la littérature : le Bureau des services de contrôle interne, le Contrôleur général, le "*Joint inspection unit*", les auditeurs externes et internes, l'ombudsman des Nations unies, toutes les commissions chargées du budget, de l'administration et de la coordination des activités de l'ONU comme le "*Advisory committee on Administrative and Budgetary questions*" (ACABQ), l'Assemblée générale, le "Human resources management", etc. Comparativement à un État, l'ONU a de loin plus d'instances d'évaluation et de contrôle. Mais la quantité ne fait pas la qualité.

Créer davantage d'institutions pour avoir un meilleur système d'imputabilité serait peine perdue. Notre hypothèse que «l'efficacité d'un mécanisme d'imputabilité dépendra de la capacité des hauts fonctionnaires à légitimer auprès des fonctionnaires onusiens, les principes, les outils et la culture de la bonne gouvernance», préconise d'ailleurs davantage d'expliquer ou de défendre l'idée de la nécessité d'un bon système d'imputabilité pour avoir le soutien des fonctionnaires. Selon nous, l'incompréhension ou la méconnaissance du système d'imputabilité par les fonctionnaires est l'une des causes de son inefficacité.

Si les fonctionnaires subalternes semblent négliger ou être moins conscients du cadre d'imputabilité existant, cela relève, selon nous, d'un problème de communication et de culture organisationnelle. Les réponses de Mesdames A et K prouvent effectivement, d'une part, qu'elles sont moins au courant des objectifs fixés par leur organisation et, d'autre part, que la reddition de comptes, qui est la finalité de l'imputabilité, leur est totalement méconnue. Si l'atteinte de l'objectif général d'une organisation dépend de la contribution de chaque employé (par l'atteinte de ses objectifs personnels), de celle de son département, de sa section ou division, il est

primordial que ces employés sachent exactement ce qu'on attend d'eux. Une compréhension du système d'imputabilité et de ses conséquences est selon nous une condition *sine qua non* pour une réelle, efficace et efficiente imputabilité. Or, cela implique et soulève, entre autres, de nombreux problèmes liés à la culture organisationnelle.

1. *Culture et communication organisationnelles*

La culture organisationnelle peut être définie comme «un ensemble complexe de valeurs, de croyances, de prémisses et de symboles qui définissent la manière dont une organisation réalise ses activités» (Bergeron, 2001, p. 529). Pendant les années 1990, le secteur public de nombreux pays (essentiellement les membres de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE)) a connu de nombreuses réformes pour affronter le déficit public et la compétitivité croissante entre les nations. Le point central de ces réformes est l'accent que les États ont mis sur la performance pour atteindre leurs objectifs respectifs. L'introduction de la gestion axée sur les résultats en est un exemple concret.

À la fin des années 1990, de nombreuses organisations des Nations unies, subissant des pressions des États contributeurs, s'orientent vers une gestion plus efficace intégrant toutes les composantes de la GAR. Ainsi, depuis la fin des années 1990, l'ONU subit-elle un changement de culture organisationnelle pour promouvoir un environnement propice à l'établissement d'une gestion et d'une imputabilité axées sur les performances. Selon les inspecteurs du *Joint Inspection Unit* (JIU), le changement de culture dans tout le système des Nations unies prendrait quelques années ; il serait alors prématuré de vouloir étudier et évaluer les impacts des nouvelles politiques et systèmes de gestion (JIU. Rep.2004.5).

La culture et la communication organisationnelles sont encore l'un des grands défis internes de l'Organisation pour les années à venir. Le premier constat qu'on fait en regardant le tableau B est qu'il y a une différence notable entre les fonctionnaires de grade plus élevé et les fonctionnaires de «rang inférieur». Cette différence se traduit concrètement par la différence des connaissances et des réponses obtenues sur la notion d'imputabilité. Le tableau B nous montre que Monsieur D de l'OACI a une connaissance suffisante du système d'imputabilité, mais que cette connaissance est ignorée au plus bas niveau de l'organisation. En effet, Madame A travaillant dans la même organisation manque visiblement de beaucoup d'informations touchant l'imputabilité. D'une part, elle ne sait pas si elle va être jugée sur ses performances et, d'autre part, elle ignore l'orientation ou les objectifs que son organisation doit atteindre. Il est fort à parier qu'elle ignore également la volonté du système des Nations unies de s'aligner sur les principes de la nouvelle gestion publique.

Selon nous, l'une des raisons explicatives est le manque de communication entre ces deux niveaux. La théorie de l'agence est celle qui nous éclaire le mieux sur cela puisqu'elle est à la base de l'analyse entre le principal (haut fonctionnaire dans notre cas) et l'agent (fonctionnaire tout court dans notre cas). Cette relation, pas toujours équilibrée, couvre toute relation entre individus, dans la mesure où l'action de l'un dépend de l'autre sur un plan institutionnel. L'information asymétrique entre les deux niveaux hiérarchiques, et ses conséquences envisagées par la théorie de l'agence, expliquent davantage notre cas de figure. Selon cette théorie, l'asymétrie d'information profite à l'agent puisque lui seul dispose de l'ensemble de l'information sur les tâches à accomplir. L'agent peut donc facilement tirer profit de cette situation (Eggertsson, 1990, p. 41).

Ainsi, comme nous l'avons vu dans la partie théorique, Coriat et Weinstein se posent la question suivante : Comment construire un système d'incitation et de surveillance qui empêche l'agent d'avoir un comportement susceptible de léser les intérêts du principal? (Coriat et Weinstein, 1995, p. 94). Il faut également ajouter une autre question appropriée qui serait : Comment construire un système d'incitation et de surveillance qui empêche le principal d'avoir un comportement susceptible de léser l'agent? Effectivement, le principal peut retenir (volontairement ou pas) certaines informations cruciales à la réussite des tâches de l'agent. Ne pas transmettre, clarifier, expliquer ou s'assurer, en période de réforme, que l'ensemble des employés (donc jusqu'au plus bas niveau hiérarchique) ait compris le comment du pourquoi de la réforme est une forme de rétention de l'information. Cela est d'autant plus dommageable dans un contexte d'imputabilité où chaque acteur a des objectifs à atteindre et des comptes à rendre à son supérieur hiérarchique.

L'attitude de rétention de l'information de la part du principal enlève toutes les chances à l'agent d'atteindre ses objectifs, et contribue à affaiblir l'imputabilité. N'étant pas réellement conscientisés, les fonctionnaires intermédiaires et de niveau plus bas interviewés ne se sentent pas responsables dans les organisations. Les hauts fonctionnaires sont au courant des procédés de l'imputabilité alors que les fonctionnaires de niveau inférieur semblent ignorer ce concept. Nous sommes dans un contexte post-contractuel portant non pas sur l'agent mais sur le principal. Rappelons que les conflits post-contractuels, considérés comme normaux, résultent des lacunes des termes du contrat qui ne peut tout prévoir. Ainsi, certains coûts d'agence doivent être envisagés par le principal qui peuvent se traduire par des montants de mise en place de système de surveillance/ imputabilité des acteurs. Suite à nos entrevues et compte tenu des résultats que

l'on connaît, il faudra prévoir des frais de mise en place d'un système réel de surveillance des hauts fonctionnaires ne véhiculant pas l'information comme il se doit.

Cette situation peut s'expliquer de plusieurs façons. Avant la vague de réforme entamée par Kofi Annan dans les années 1990, l'ONU avait une administration centralisée et très bureaucratique. Ce modèle de gestion de l'administration suppose l'application de procédés rigides, un contrôle hiérarchique et une décentralisation de l'autorité limitée. Le contrôle administratif consistait alors à laisser peu d'autonomie aux fonctionnaires de niveau inférieur et à permettre énormément de pouvoir aux hauts fonctionnaires (pouvoir de sanction, d'autorisation, etc.). Dans un système centralisé et bureaucratique, la communication, bien que toujours importante, n'est toutefois pas primordiale à l'exécution des tâches puisque les erreurs sont directement corrigées par le superviseur. L'ONU pourrait être piégée dans sa réforme par des survivances d'une culture organisationnelle « archaïque » incarnée ou véhiculée par ses têtes dirigeantes.

Rien n'est plus difficile à changer qu'une culture organisationnelle, car cela prend du temps et un effort soutenu de la part des dirigeants pendant tout le temps de la réforme. La théorie néo-institutionnelle vient confirmer cette explication. Dans cette théorie, l'individu est perçu comme un être influencé par les symboles, les scénarios et les protocoles des institutions. Par conséquent, les institutions affectent le comportement, l'identité et les préférences qui guident les individus (Hall et Taylor, 1997, p. 473). L'organisation des Nations unies exerce certainement une influence sur les fonctionnaires. Elle a ses scénarios, ses rituels (procédé administratif) bien ancrés en elle. De plus, il semble y avoir un effort de "layering" ou sédimentation (Gazibo, 2004, p. 205), c'est-à-dire que les ajouts d'institutions nouvelles à celles existantes n'a rien de novateur puisqu'elles sont immédiatement « contaminées » par celles déjà en place. Enfin,

l'institutionnalisme historique s'appuie sur l'acquis historique des sociétés. Autrement dit, l'expérience acquise des périodes de trouble d'une société fait partie intégrante de leurs bagages, expérience pour les situations à venir. L'institutionnalisme historique croit en l'influence des formes institutionnelles antérieures sur les formules du présent. Il faut donc également adapter les moyens de communication interne à la réforme en cours. La communication dans une administration bureaucratique et centralisée diffère de la communication dans une administration qui se dirige vers une gestion plus souple intégrant davantage de décentralisation et de délégation du pouvoir.

Si l'information est mal communiquée, ou pas transmise du tout, la réforme ne bénéficiera pas de l'appui de tous les fonctionnaires. Autrement dit, si les canaux de communication ne s'ajustent pas à la réforme en cours, il y a de grands risques que persistent l'incompréhension et la méconnaissance des employés des implications de ce changement.

La critique de l'ONU avancée par le rapport Bertrand qui parle de «qualifications insuffisantes, de méthode de travail déficiente» (Mercier, 2001, chapitre 10, p. 38) soulève certaines interrogations. Le manque de communication concernant le concept d'imputabilité, relèverait-il d'un manque de compétence ou de savoir-faire managérial de la part des hauts fonctionnaires? Autrefois, on nommait à des postes de direction des experts ou des technocrates en pensant que ceux-ci seraient les plus aptes à réaliser les mandats qui étaient confiés aux organisations. On se rend compte aujourd'hui que la gestion demande un savoir-faire allant bien au-delà des compétences techniques. Certaines organisations des Nations unies ont essayé de définir précisément les compétences nécessaires pour un poste de gestionnaire afin d'améliorer les aptitudes de gestion des fonctionnaires. Ainsi, en 1999, le Secrétariat des Nations unies a identifié

les valeurs et les compétences clés suivantes : *“leadership, vision, empowering others, building trust, managing performance and judgement, decision-making”* (JIU, rep, 2004,7). Les autres organisations du système des Nations unies ont suivi l'exemple du secrétariat, et ont établi des profils de compétences des gestionnaires propres à leur organisation. Ainsi, l'UNESCO a défini en 2004, dans ses nouvelles politiques d'évaluation de la performance, onze compétences essentielles à tout gestionnaire senior :

“vision and strategic thinking; mobilizing resources; building partnerships; managing people; team building; innovating; decision-making; communicating and advocating; achieving results; driving and managing change; learning and knowledge-sharing” (JIU, rep, 2004,7).

L'Organisation mondiale de la Santé a défini en 2004 des compétences davantage d'ordre général comme nécessaires à tout gestionnaire :

“creating an empowering and motivating environment; ensuring the effective use of resources; and building and promoting partnership across the organization and beyond” (JIU, rep, 2004,7).

Même si chaque organisation du système des Nations unies a adapté pour elle-même la définition des compétences essentielles aux hauts fonctionnaires, les objectifs de tout le système de l'ONU demeurent identiques : l'efficacité, l'efficience et l'économie. En réponse à l'interrogation «La nécessité de communiquer efficacement le concept d'imputabilité aux fonctionnaires de niveau inférieur relèverait-elle d'un manque de compétence ou d'un manque de savoir-faire managérial de la part des hauts fonctionnaires?», nous dirions que le manque de compétence n'en est pas la cause. Ce sont davantage les procédés de communication archaïques ancrés dans la culture organisationnelle et encouragés (consciemment ou pas) par les hauts fonctionnaires habitués à ces procédés qui en sont la cause. N'oublions pas que la GAR est un tournant majeur pour une organisation autrefois fortement bureaucratifiée et centralisée. Chaque organisation a sa personnalité, et celle-ci est très dure à changer. Il faut donc être patient, et laisser à l'ONU et à

toutes ses composantes le temps de changer. Nous partageons l'opinion des inspecteurs de la JIU, et affirmons qu'il est beaucoup trop tôt pour analyser les impacts de la GAR sur l'ONU.

2. Explication néo-institutionnelle

Une autre explication à notre interrogation sur les sources d'un manque de communication nous est apportée par les courants néo-institutionnalistes historiques et le choix rationnel qui analysent, entre autres, la relation existante entre institution et comportements individuels. Le néo-institutionnalisme historique et de choix rationnel pose la question suivante : « et si l'attitude des hauts fonctionnaires relevait d'un calcul stratégique ? ».

Selon Hall et Taylor (1997, p 472), le néo-institutionnalisme historique propose deux explicatifs : la «perspective calculatrice» et la «perspective culturelle». «La perspective calculatrice» de l'institutionnalisme historique rejoint toutefois celle du choix rationnel. Selon «la perspective calculatrice», l'individu cherche à maximiser son intérêt pour un ensemble d'objectifs définis. Il s'agit de l'idée selon laquelle pour comprendre les phénomènes sociaux, il faut prendre les acteurs et leurs actions comme variables explicatives (Gazibo, 2004, p. 299). Hall et Taylor présentent trois postulats intéressants supportant le choix rationnel.

L'individu analyse toutes les options et fait ensuite un choix stratégique visant un bénéfice maximal (Hall et Taylor, 1997, p. 472). Appliquée à notre cas, cette perspective place les hauts fonctionnaires en position de calculateurs pour un gain maximum. Le gain peut être professionnel, politique ou autre. La difficulté est de trouver ce que les hauts fonctionnaires considèrent suffisamment bénéfique pour retenir, ne pas, ou mal communiquer l'information.

La perspective calculatrice envisage l'individu dans un contexte caractérisé par des contraintes, en considérant le contexte institutionnel dans lequel s'effectuent les processus de prises de décision. En ce sens, on peut se demander si les lacunes au niveau des communications ne relèvent pas d'une stratégie politique dictée par les États membres à leurs hauts fonctionnaires. L'ONU est, en effet, une organisation hautement politisée qui subit des pressions politiques constantes. Il n'est donc pas insensé de penser que les réformes n'ont pas tout l'appui politique nécessaire à leur réussite.

Le comportement des individus est premièrement déterminé par un calcul stratégique, même si ce calcul est influencé par les attentes de l'acteur touchant au comportement probable des autres acteurs (Hall et Taylor, 1997, p. 480). Dans les faits, cette stratégie peut viser une ascension hiérarchique. Les hauts fonctionnaires, en ne transmettant pas - ou en le faisant mal - les informations, se rendent indispensables à l'organisation puisqu'ils restent les seuls à connaître les moindres détails de l'ensemble des réformes. Ainsi, les attentes, promotion ou autres, des autres acteurs se trouvent neutralisées.

Toutes ces suppositions demeurent, et ne resteront probablement, que des allégations sans preuve. Pour que ces allégations puissent se transformer en preuves, il faudrait être dans le secret des dieux, ce qui est impossible. Ces allégations constituent toutefois une autre explication du manque de communication entre les hauts fonctionnaires et leurs subalternes.

La deuxième perspective, à savoir la culturelle, postule que le comportement n'est jamais totalement stratégique, mais plutôt limité par la vision du monde propre à l'individu (Hall et

Taylor, 1997, p. 473), et qu'il intègre donc la culture de chacun. Ainsi, à l'ONU, la culture personnelle joue un rôle important puisque c'est un lieu de travail multiculturel. La culture personnelle des individus influence la façon de voir les choses, d'aborder les problèmes et de communiquer les informations. «Une Chinoise, Directrice de projets, hésite à prendre les commandes, un Iranien accepte mal l'idée d'avoir une femme comme patron. Les employés d'origine asiatique sont culturellement formés à ne pas regarder leur superviseur dans les yeux. D'autres employés provenant de minorité ethniques trouveront que les Nord-américains deviennent familiers trop rapidement» (Bergeron, 2002, p. 529).

Cette différence de culture individuelle est un autre facteur qui pourrait expliquer le manque de communication. La communication d'une information peut diverger d'un individu à l'autre. Le besoin ou la volonté d'avoir plus d'information, relative au système d'imputabilité par exemple, s'exprime différemment de l'un à l'autre. Certains attendront que l'information vienne à eux, d'autres iront la chercher. Les têtes dirigeantes doivent analyser et connaître les meilleurs moyens de communiquer avec leurs employés. À l'ONU par exemple, il est primordial de bien informer et de bien expliquer. On a beau avoir tous les mécanismes d'imputabilité en place, le système demeurera caduc si les employés ne sont pas suffisamment informés de la réforme, voire éduqués pour sa mise en oeuvre.

La culture organisationnelle joue aussi un rôle déterminant dans le comportement des acteurs. Comme mentionné plus haut, la culture organisationnelle de l'ONU est teintée du système bureaucratique et centralisateur dont elle tente de s'extraire. Il est, de plus, extrêmement difficile aux hauts fonctionnaires de changer le système du fait que la plupart d'entre eux s'y sont faits. Or, nous savons que la culture organisationnelle émane en grande partie du plus haut niveau

d'une organisation, c'est-à-dire du P.D.G et des membres de son comité de direction (Bergeron, 2002, p. 133). Il faut donc que les hauts fonctionnaires trouvent des moyens de communication adaptés aux réformes de leur organisation.

La troisième et dernière question qui ressort du tableau B concerne la relève : comment assurer le passage des connaissances d'une génération à une autre si la communication entre les différents niveaux hiérarchiques et générationnels s'avère défailante? De nombreux postes seniors seront vacants à l'ONU lorsque la génération des "baby-boomers" prendra sa retraite. Les statistiques de l'United Nations System Chief Executives Board for Coordination (CEB) montrent qu'au 31 décembre 2002, 34,4% de tout le personnel de niveau P-5, 48,8 % de tout le personnel du niveau D-1 et 58 % de tout le personnel de niveau D-2 avaient 55 ans et plus (JIU, rep, 2004,7). C'est là donc une extraordinaire opportunité pour les jeunes qui, du jour au lendemain, se verront occuper des postes de gestionnaire. Sans compter qu'il faudra recruter du nouveau personnel pour l'exécution des programmes.

L'ONU doit donc commencer à entraîner et former adéquatement la relève aux compétences managériales inspirées du Nouveau management public. Certaines organisations ont déjà commencé à le faire : l'ONUDI, avec son "*Management Competencies Development Programme and Professional Excellence Programme*"; le Programme des Nations unies pour le développement (UNDP) avec son "*Leadership Development Programme*". Ces programmes de "coaching" auront selon nous un impact sur les générations futures de gestionnaires, mais également sur les gestionnaires seniors actuels qui devront les côtoyer pour leurs transmettre leurs connaissances. Les gestionnaires seniors obtiendront une rétroaction immédiate des «jeunes» fonctionnaires et pourront d'ores et déjà ajuster leur gestion. Le manque de communication dans

L'Organisation risque d'affecter les générations futures de fonctionnaires s'il n'y a pas un transfert des connaissances entre les générations et entre les niveaux hiérarchiques.

4.5 Limites de la recherche

Nous avons limité notre recherche au mandat de Kofi Annan, couvrant la période allant de 1997 à la fin décembre 2006. Nous nous sommes également limités, dans nos analyses, au choix des organisations où les entrevues ont eu lieu. À la suite des entrevues à l'ONUDAES, à l'OACI, et à l'ONUDI et après un stage de trois mois à l'ONUDI, nous en venons aux conclusions qui suivent.

Notre hypothèse, à savoir «l'efficacité d'un mécanisme d'imputabilité administrative dépendra de la capacité des hauts fonctionnaires à légitimer auprès des fonctionnaires les principes, les outils et la culture de la bonne gouvernance», s'est trouvée confirmée pour plusieurs raisons. Nous avons, en effet, démontré qu'il y a des mécanismes d'imputabilité dans les organisations sondées et dans le système des Nations unies en général. Ces mécanismes impliquent à l'interne les superviseurs hiérarchiques, jusqu'au Secrétaire général ou au Directeur général, selon l'organisation. En plus de la ligne hiérarchique, des comités et des conseils agissent comme des conseils d'administration, regroupant en général les bailleurs de fonds des États membres qui veillent à ce que le Secrétaire générale ou le Directeur général soit responsable de tous les actes de son organisation. D'autres instances renforcent à l'interne le système d'imputabilité : le Bureau des services de contrôle interne (BSCI), le Contrôleur général et l'Ombudsman qui mènent en parallèle des investigations autonomes donnant lieu à des rapports et des recommandations pris en compte par le Secrétaire général ou le Directeur général.

À l'externe, diverses instances comme le Corps commun d'inspection (CCI) et le Comité des commissaires aux comptes (CCC) sont chargées de transmettre leurs constatations à l'Assemblée générale par l'intermédiaire de leurs comités «parlementaires» respectifs.

Il y a donc dans les organisations sondées, et à l'ONU de façon générale, des mécanismes d'imputabilité. Mais il ne suffit pas d'avoir des instances de surveillance internes et externes pour vivre une réelle imputabilité. Il faut, estime Barbara Romzek, que l'alignement des imputabilités (politique, professionnelle, légale, hiérarchique) corresponde aux tâches de l'organisation. Ainsi, l'auteur préconise les alignements suivants :

Quand la gestion d'un département ou ministère est basée sur les apports et que les tâches sont routinières l'imputabilité hiérarchique, impliquant peu de discrétion est un alignement efficace.

Quand la gestion d'un département ou ministère est basée sur les processus et que les tâches sont assez routinières, l'imputabilité légale est un alignement efficace.

Lorsque les tâches sont moins routinières et que la stratégie de gestion privilégie le rendement, l'imputabilité politique (c'est-à-dire la réceptivité à l'égard de certains partenaires essentiels), est l'alignement le plus efficace.

Quand les tâches sont très spécialisées, non routinières et que la stratégie de gestion mets l'accent sur les réalisations ou les résultats alors l'imputabilité professionnelle est l'alignement le plus efficace. (Romzek, 2000, p. 41).

Les interviewés ont tous évoqué travailler dans une imputabilité professionnelle, et hiérarchique, ce qui est conforme, selon Barbara Romzek, au type de tâches auxquelles sont astreints les fonctionnaires des Nations unies.

Toutes les conditions d'un bon système d'imputabilité semblent réunies sans toutefois produire les résultats escomptés. Les scandales et les fraudes sur le terrain, ainsi que le peu de succès des programmes d'aide, entre autres, contribuent à la mauvaise image des Nations unies. Les causes

de cet échec ont donc d'autres origines que le système formel d'imputabilité comme tel. Les entrevues réalisées nous montrent que l'insuffisance ou l'absence de communication (qui fait partie de la culture organisationnelle) entre les hauts fonctionnaires, les instances de contrôle et les fonctionnaires est l'une des causes de l'échec de l'imputabilité. On ne peut implanter un changement si la base, autant dire les employés, ne suit pas. Toute réforme est alors vouée à l'échec. Il y a de plus des limites et des obstacles politiques. On peut se demander, en effet, si tous les États membres ont intérêt à ce que l'ONU fonctionne comme il se doit. L'imputabilité flottante n'arrangerait-elle pas certains États?

Lors de notre stage de trois mois au département de l'administration du siège de l'ONUDI, nous avons vite constaté que l'imputabilité était une notion étrangère à la plupart des fonctionnaires subalternes. Lors de discussions entre collègues, les notions de GAR étaient complètement ignorées ou presque. Pourtant, l'ONU produit, et cela a été une des vives critiques de ses détracteurs, des tonnes de documents portant sur l'imputabilité voulant s'aligner sur le modèle théorique du NMP. Dix ans après, les fonctionnaires de niveau inférieur interviewés et ceux que nous avons rencontrés lors de notre stage ne connaissent pas les tenants et aboutissants des réformes touchant l'imputabilité. Cela confirme également que nul fonctionnaire (onusien ou national) n'a le temps ou la volonté de lire une telle documentation. À l'ONU, les fonctionnaires semblent évoluer dans un environnement noyé d'information et ils ne la prennent pas (ou rarement) en considération. Trop d'information équivaut à pas d'information, dit-on. L'imputabilité reste donc une notion incomprise.

Malgré tous les ingrédients d'imputabilité susmentionnés, la communication, sous toutes ses formes, reste, selon nous, la clé du succès. Notre hypothèse est confirmée puisque l'ingrédient

«communication» fait défaut dans les organisations sondées et observées pendant notre stage. Elle seule pourrait pourtant donner une certaine vigueur au système d'imputabilité.

Toutefois, il convient d'évoquer certaines limites pouvant être rencontrées, par tout chercheur, dans l'élaboration et l'élucidation de notre recherche.

Le fait de circonscrire notre sujet de recherche uniquement à l'imputabilité administrative et non pas à l'imputabilité politique, ou autres, répond à une exigence de parcimonie de la recherche, qui contraint le chercheur à réduire au maximum le sujet de sa recherche pour mieux l'appréhender, mais qui peut, dans notre cas, nous empêcher de mieux élucider notre recherche. L'ajout de l'imputabilité politique dans notre recherche, pourrait effectivement ajouter des éléments de compréhension et d'éclaircissement.

Notre question fondamentale : «en quoi l'imputabilité renouvelée encouragera-t-elle l'établissement d'une culture d'imputabilité chez les fonctionnaires des Nations unies?», ne peut-elle pas être remise en question? Il y a, en effet, tant de facteurs qui peuvent influencer ou conditionner une culture organisationnelle. À titre d'exemple fictif, une crise économique ou une guerre peuvent rendre caduque une culture organisationnelle nouvellement basée sur l'imputabilité, pour des nécessités d'urgence. Ainsi, nous ne pouvons pas énumérer tous les facteurs possibles pouvant freiner l'établissement d'une culture de responsabilisation à l'ONU. Par contre, cette limite ne nous empêche pas de penser, à juste titre, que l'imputabilité est un gage de bonne gestion.

Dans la même veine, avons-nous posé la bonne hypothèse? Notre hypothèse fondamentale, à savoir «l'efficacité d'un mécanisme d'imputabilité administrative dépendra de la capacité des hauts fonctionnaires à légitimer auprès des fonctionnaires onusiens, les principes, les outils et la culture de la bonne gouvernance», est-elle bien celle qui nous permettra de résoudre notre problématique? Autant de questions que nous nous posons du fait de la multitude des hypothèses légitimes possibles résultant de la complexité de l'Organisation des Nations unies. Toutefois, les règles de la recherche limitent notre choix à la seule hypothèse fondamentale qui nous paraît la plus probable, sans pour autant nier la possibilité d'autres hypothèses fondamentale justes.

Le fait d'avoir circonscrit notre champ de recherche à trois organisations des Nations unies (ONUDI, OACI, ONUDEAS), nous limite dans notre compréhension de l'imputabilité à l'ONU. Au regard de l'ensemble des organisations et des institutions des Nations Unies hétéroclites, l'OACI, l'ONUDI et l'ONUDEAS, sont-elles réellement représentatives du système des Nations Unies?

La méthode de l'entrevue semi-dirigée et les personnes interviewées font ressortir les perceptions et les visions que ces personnes ont de l'Organisation. Ces visions et perceptions dépendent de l'expérience, de la position hiérarchique et de l'origine géographique de ces personnes. Toutes ces conditions limitent, en partie, notre compréhension véritable du sujet, notre accès à de l'information neutre et influencent nos analyses et nos conclusions subséquentes.

Les analyses et conclusions auxquelles nous aboutissons sont-elles les bonnes? Un autre chercheur arriverait-il aux mêmes conclusions? Probablement pas, si elles découlent d'entrevues semi-dirigées. Comme mentionné plus haut, les interviewés diffèrent sur le plan géographique et

sur celui des perceptions qu'ils ont, chacun, de l'Organisation. Toutefois et malgré cette limite, nous n'avons d'autre choix que de faire confiance aux hommes et femmes oeuvrant aux Nations unies.

Le temps alloué à la recherche est une autre limite qui nous empêche d'aller beaucoup plus loin dans nos interrogations et nos recherches. Les limites et échéanciers sont d'ordre académique.

Finalement, nous avons rencontré des difficultés au niveau de la documentation traitant de l'imputabilité aux Nations unies. Si la documentation et les travaux sur l'imputabilité sont abondants, celle de l'imputabilité administrative à l'ONU est rare, pour ne pas dire inexistante. Pour preuve, nous n'avons pu trouver un seul mémoire ou un seul sujet de doctorat traitant de ce thème en particulier, sur lequel nous aurions pu nous appuyer.

Toutes ces limites susmentionnées, même si elles constituent un obstacle à la recherche, ne nous ont pas empêché de réaliser notre mémoire. Ces limites, et bien d'autres que peuvent rencontrer les chercheurs en quête d'une réponse à leurs interrogations, font partie du métier de la recherche.

Conclusion

Le thème principal de notre étude a été l'imputabilité administrative. Nous avons pris comme objet d'étude l'imputabilité administrative dans une organisation internationale, l'ONU. Sur le plan méthodologique, nous nous sommes limités à la période couvrant les deux mandats de l'actuel Secrétaire général (1997 à 2006). Nos entrevues réalisées auprès de hauts fonctionnaires et fonctionnaires onusiens avaient pour objectifs spécifiques d'identifier les perceptions et connaissances des fonctionnaires quant à tous les aspects de l'imputabilité administratif.

Contrairement à d'autres études, comme celles de la Commission Palme (Muller, 1982, p. 49) et de Maurice Bertrand (Muller, 1985, p. 55) davantage basées sur des réformes structurelles pour améliorer l'efficacité de l'ONU, nous nous sommes intéressés surtout à l'administration de l'ONU. Plus précisément, à l'imputabilité administrative. Partant de l'idée qu'un système d'imputabilité contribuera davantage à l'efficacité de l'ONU, notre étude révèle que le système d'imputabilité onusien comprend les mécanismes et les instances nécessaires pour être efficace. On relève cependant des lacunes de communication, et au niveau de la capacité des hauts fonctionnaires à intégrer tous les autres fonctionnaires dans l'effort d'imputabilité. Ces lacunes affaiblissent le système d'imputabilité et freinent l'émergence d'une culture de responsabilisation.

Les interventions ou pressions politiques auprès des hauts fonctionnaires restreignent aussi notre réelle compréhension de l'inefficacité du système d'imputabilité. Nos entrevues ne nous ont pas permis de documenter cette réalité, qui existe tout de même au Nations unies. Cet aspect de la recherche limite la portée notre étude.

Récemment, lors de la 60^{ième} session de l'Assemblée générale, le Secrétaire général a présenté un rapport intitulé «Dans une liberté plus grande, développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous» (A/59/2005) qui illustre son plan d'action pour le XIX^{ième} siècle. Un plan d'action visant à rehausser la confiance en l'ONU par l'instauration d'une imputabilité à tous les niveaux. La notion d'imputabilité est destinée à prendre la place qui lui revient, c'est-à-dire centrale, dans une organisation étatique ou internationale qui agit selon les principes démocratiques de «la bonne gouvernance». Notre recherche a démontré que l'imputabilité aux Nations unies n'est pas impossible. En effet, d'une part, les instances et les mécanismes d'imputabilité existent même s'ils ne fonctionnent pas comme on le souhaiterait, en particulier au niveau du mécanisme de reddition de comptes qui n'inclut pas tous les fonctionnaires, et d'autre part, on a noté un manque flagrant de communication et de compréhension des implications de l'imputabilité chez les fonctionnaires. Il serait alors intéressant de pouvoir mener une étude qui proposerait des stratégies de communication pour sensibiliser tous les fonctionnaires à l'effort d'un système d'imputabilité efficace, et de voir les effets que cela aurait sur ce système.

L'imputabilité est encore une notion complexe dans cette institution et au niveau national. Même si elle jouit d'une certaine vogue, elle est loin d'être usuelle aux hommes et aux femmes œuvrant dans la fonction publique nationale et internationale.

Bibliographie

1. Revues spécialisées/ Articles scientifiques

AUCOIN, Peter. (1997), "Accountability: the key to restoring public confidence in government", Saskatoon, Sn: University of Saskatchewan, 17 pages.

AUCOIN Peter et HEINTZMAN Raphl, (2000), «La dialectique de l'imputabilité de la performance dans la réforme de la gestion publique», Revue internationale des sciences administratives, volume 66, numéro 1, pp. 51-63.

AUCOIN, Peter, (1995), "The new public management: Canada in comparative perspective", Institute for Research on Public Policy, Montréal 277 pages.

AUCOIN, Peter, (1997), "The design of Public Organizations for the 21st century: Why bureaucracy will survive in Public Management?" Canadian Public Administration, 40(2), pp.290-306.

AUCOIN, P, SMITH, J, DINSDALE, G., (2004), «Le gouvernement responsable : Éclaircir l'essentiel, éliminer les mythes et explorer le changement», Centre Canadien de Gestion, 55 pages.

BABERIS, Peter, (1998), "The New Public Management and a new accountability", Public Administration, Oxford, volume 76, numéro 3, pp. 451- 470.

BABERIS, Peter, (1996), "The elite of the elite. Permanent secretaries in the British higher civil service", Public Administration, volume 75, 282 pages.

BAMBERG G. et SPREMANN K., (1987), "Agency theory, information, and Incentives", Spring-verlag, 529 pages.

BEHN, D., Robert, (2003), "Why measure performance? Different purposes require different measures", Public Administration Review, volume 63, numéro 5, 586 pages.

BÉLAN, Daniel, (2002), «Néo-institutionnalisme historique et politiques sociales : une perspective sociologique», Politique et Sociétés, vol. 21, no 3.

BENJAMIN, Coriat et OLIVIER, Weinstein, (1995), «Les nouvelles théories de l'entreprise», Livre de poche, Références, 201 pages.

BERGERON, G., Pierre, (2001), «La gestion dynamique», Gaétan Morin, 3ième édition, 874 pages.

BERNARD, Jean-Stéphane, (2004), «Hausser le niveau d'excellence en matière de gouvernance», Québec, Rapport de stage, 138 pages.

BOUCKAERT, Geert, (2005), «Un nouvel examen de la mesure de la performance dans le secteur public», *Télescope*, volume 12, numéro 3, pp. 12-26.

BOUTROS-GHALI, Boutros, (1996), "Strengthening internal oversight at the United Nations", *International Journal of Government Auditing*, Washington, volume 23, numéro 2, pages 1.

BOURGAULT, Jacques, (1999), «Implications de la bonne gouvernance», Institut international des sciences administratives, Bruxelles, pp. 173-189.

BOURGAULT, J. et comeau, A., et Côté, L. et massignani, L., (2004), Imputabilité parlementaire de l'administration publique, dans «Imputabilité parlementaire, gestion par résultats et stratégies de développement des compétences en gestion : de bonnes pratiques dans certaines organisations gouvernementales étrangères et des provinces canadiennes», Ottawa, Centre canadien de gestion, 24 pages.

BOURGAULT, Jacques, (2004), «La mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats : leçon tirées de l'expérience Québécoise», *Revue française d'administration publique*, numéro 109, pp.109-128.

BOURGAULT, Jacques, (2004), «L'imputabilité parlementaire de la gestion par résultats : quand le managérialisme transcende les institutions politico-administratives», *Management international*, volume 9, numéro 1, pp 69-83.

BOURGAULT, Jacques, (2000), «Les rapports entre parlementaires et fonctionnaires», dans TREMBLAY, Manon, PELLETIER, Réjean et PELLETIER, Marcel R. *Le parlementarisme canadien*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2ième édition, pp.314-339, chap.10, 461 pages.

BOURGAULT, Jacques et LAPIERRE, René (2000), «Horizontalité et gestion publique» Centre Canadien de Gestion, 46 pages.

CARR, Kim, (2003), "Achieving the right balance between responsiveness, transparency and accountability in policy advise and implementation", *Australian Journal of Public Administration*, Australia, volume 62, numéro 3, pp.3-11.

CASSEN, Bernard, (2001), «Le piège de la gouvernance», Paris, *Le Monde diplomatique*, numéro 567, 28 pages.

CHARREAUX, Gérard, (1998), «La théorie positive de l'agence : lecture et relectures», *Sciences de gestion*, Université de Bourogne, Pôle d'Économie et de Gestion, 55 pages.

COTE, Louis, (2006), «L'expérience québécoise en matière de réforme administrative : la loi sur l'administration publique», *Administration publique du Canada*, volume 49, numéro 1, pp. 1-22.

DELEON, Linda, (1998), "Accountability in a "reinvented" government", *Public administration*, volume 76, numéro 3, pp. 538-557.

DELEON, Linda, (2001), "Accountability for individuating behaviors in self-managing teams", *Organization Development Journal*, Chesterland, volume 19, numéro 4, p. 7.

DESLAURIERS, Jean-Pierre, (1991), «Recherche qualitative: guide pratique», Chenelière/Mc Graw-hill, 141 pages.

DESAUTELS, L. Denis, (1994), «Une nouvelle vision de l'imputabilité», Québec, Institut d'administration publique du Canada. Région de Québec, 9 pages.

DEMIRAG Istemi, DUBNICK Melvin, KHADAROO M Iqbal, (2004), "A framework for examining accountability and value for money in the UK'S private finance initiative", *The Journal of Corporate citizenship*, numéro 15, p. 63.

DONALD, K., et John, N., et ROMZEK, B., (2002), "Politics, administration, and markets conflicting expectations and accountability" *American review of public administration*, volume 32, numéro 2, pp.117-144.

DUBNICK, Melvin, J., (2003), "Accountability and ethics: reconsidering the relationships", *International Journal of Organization Theorie and Behavior*, volume 6, numéro 3, pp. 405-441.

FARAZMAND, Ali, (2002), «Éthique administrative et compétence professionnelle : imputabilité et compétence dans le cadre de la mondialisation», *Revue internationale des sciences administratives*, volume 68, numéro 1, pp. 139-159.

GAZIBO, Mamoudou et JENSON, Jane (2004), «La politique comparée : fondements, enjeux et approches théoriques», Les presses de l'Université de Montréal, 317 pages.

GORDON, Mace et PÉTRY, François (2000), «Guide d'élaboration d'un projet de mémoire», Presses de l'Université Laval, 133 pages.

GUY, Peters, (1999), "Institutional theory in political science: The new institutionalism", *Continuum*, 175 pages.

GAROFALO, Charles, (2000), "Can elephants fly? Drucker and governmental reform", *Journal of management History*, Bradford, volume 6, numéro 2, p.94.

GERI R, Laurence, (2001), «Le nouveau management public et la réforme des organisations internationales», *Revue internationale des sciences administratives*, volume 67, numéro 3, pp. 507-524.

GILMOR S. Robert, JENSEN S. Laura, (1998), "Reinventing government accountability: Public functions, privatization, and the meaning of "state action", *Public Administration Review*, volume 58, numéro 3, p.247, 11 pages.

GIRAUD, François, (2002), "Responsabilité et contrôlabilité : une approche empirique ", Revue finance, p.77.

GORDON, Margaret, (2000), « La confiance publique dans le gouvernement : les médias américains en tant qu'agents d'imputabilité », Revue internationale des sciences administratives, volume 66, numéro 1-2, pp.351-356.

GOW, J.I., (2001), "Accountability, rationality, and new structures of governance: making room for political rationality", The Canadian journal of program evaluation, volume 16, numéro 2, pp. 55-70.

GRAY, Andrew, (1999), "Aspect of accountability in the British system of government", Public Administration, volume 77, numéro 1, p.216.

GUY, Peters, (1996), "Breaking through bureaucracy", Public Administration, volume 56, numéro 1, p.110.

GUY, Peters et JON, Pierre, (2000), "Citizens versus the new public manager: the problem of mutual empowerment" Administration & Society, volume 32, numéro 1, p.9.

GUY, Peter, (2002) "The changing nature of Public administration", The Asian Journal Of Public Administration, volume 24, numéro 2, pp.153-185.

GUY, P., SAVOIE, D., (1996), "Managing incoherence: The coordination and empowerment conundrum" Public Administration Review, volume 56, numéro 3, p. 281.

GUY, Peters et DONALD, Savoie, (1994), « Civil service reform: misdiagnosing the patient », Public Administration Review, volume 54, numéro 5, p.418.

HALL, Peter, TAYLOR, R., (1997), « La science politique et les trois néo-institutionnalisme », Revue Française de Science Politique, volume 47, numéro 3-4, pp. 469- 496.

HAQUE, M. Shamsul, (2000), « Importance de l'imputabilité dans la nouvelle approche de la gouvernance publique », Revue internationale des sciences administratives, volume 66, numéro 4, pp. 709-731.

JACOBY, Daniel, (1996), « L'impossible imputabilité dans le secteur public », Québec, Protecteur du citoyen, 35 pages.

JACOBY, Daniel, (1997), « L'imputabilité dans le secteur public une question d'éthique? », Brochure, Sainte-foy, p.36.

JAMES, Q., Mccrindell, (1994), "Performance and accountability-The public sector's challenge for the '90s", CMA, volume 68, numéro 8, p. 31.

JAMES, Q., McCrindell, (1994), "Performance and accountability-The public sector's challenge for the '90s", CMA, volume 68, numéro 9, p. 30.

KERNAGHAN, K et al., (2001), «L'administration publique de l'avenir», Institut d'administration publique du Canada, Toronto, 389p. pp1-17.

KERNAGHAN, Kenneth, (1996), «L'ère de l'éthique dans l'administration publique Canadienne», Centre Canadien de Gestion, Rapport de recherche, numéro 19.

KHADEMIAN, Anne, (1998), "What do we want public managers to be? Comparing reforms", *Public Administration Review*, Washington, volume 58, numéro 3, p. 269.

KOFI, Annan, (2005), «Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous», Déclaration du Secrétaire général, Rapports (A/59/2005)

KOFI, Annan, (2003), "Internal oversight-A key to reform at the United Nations", *International Journal of Government Auditing*, Washington, Volume 30, Numéro 1, 9 pages.

Id., (1998), "Special article: Reforming the United Nations--Pope Kofi's unruly flock", *The Economist*, London, Volume 348, Numéro 8080, Aug. 8, 19 pages.

KOPPELL, Jonathan, G, S, (2005), "Pathologie of Accountability: ICANN and the Challenge of Mutipleaccountability disorder" ", *Public administration Review*, Washington, volume 65, numéro 1, p.94, 15 pages.

KHI V, Thai, (2002), "United Nations: Progress of procurement reforms", *Journal of Public Procurement*, volume 2, Numéro 1, 109 pages.

LANE, Jan-Erik et ERSSON, Svante (2000), "The New institutional politics: Performance and outcomes", Routledge, 301 pages.

LECOURS, André, (2002), «L'approche néo-institutionnelle en science politique : unité ou diversité?», *Politique et Sociétés*, volume 21, numéro 3, 22 pages.

LESSARD_HÉBERT Michelle, GOYETTE Gabriel, BOUTIN Gérald, (1996), «La recherche qualitative : fondements et pratiques», Collection Éducation, 2 ième édition, 119 pages.

MARCO, Giuni, (2002), «Ancien et nouvel institutionnalisme dans l'étude de la politique contestataire», *Politique et Sociétés*, volume 21, numéro 3, 22 pages.

MARTIN, Joane, (2002), "Organizational Culture: Mapping the Terrain", Sage publication, pp.57-59.

MAZOUZ, Bachir, (2004), «logique d'évolution des modèles de gouvernance publique», Acétate, Séminaire de la Chaire Walter. J. Somers de Management stratégique international, HEC, Montréal.

MAZOUZ, Bachir, TREMBLAY, Benoît, FACAL, Joseph, (2005), «Au coeur du renouveau administratif: l'engagement institutionnel, quelques enseignements empiriques tirés de l'expérience québécoise», *Revue française d'administration publique*, numéro 115, pp. 403-419.

MERCIER, Jean, (2001), «Principes d'administration publique I», Notes de cours, Université Laval, Département de science politique, pages 500.

MILLAR, Michelle et Mc KEVITT, David, (2000), «L'imputabilité et la mesure des performances: évaluation du système irlandais des soins de santé», *Revue internationale des sciences administratives*, volume 66, numéro 1-2, pp.33-350.

MILANO, Carlos, (2001), «La gouvernance renouvelle l'espace public international», Paris, *Problèmes économiques*, numéro 2706, pp. 17-19.

MITCHELL, R. James, (1997), "Relations between politicians and public servants", dans "New Public Management and administration in Canada" MOHAMED, Charih et ARTHUR, Daniels, pp.181-195.

MORNEAU, Guy, (2005), «La gestion du changement dans les organisations publiques: le cas de la Régie des rentes du Québec», *Télescope*, volume 12, numéro 3, pp.108-130.

MOUNTFIELD, Robin, (1997), "The new senior civil service: managing the paradox", *Public Administration*, volume 75, pp.307-312.

MULGAN, R. (2000), "Accountability: an Ever-expanding Concept?", *Public Administration*, vol. 78, no 3, pp. 555-556.

MUTAHABA, Gelase, (1995), «L'imputabilité dans le service publique qui répond de quoi? Quand? et Comment?», *Association internationale des écoles et institutions d'administration*, p.74.

NEWCOMER, E. Kathryn (2000), "The changing nature of accountability: the role of the Inspector General in Federal Agencies", *Public Administration review*, volume 58, numéro 2, p.129.

NORMAND, Robert, (1991), «L'imputabilité des sous-ministres et de leurs collaborateurs», Québec, 11 pages.

OSBORNE, David, (1996), "Reinventing your gouvernement", *Government Executives*, volume 28, numéro 9, p.14.

PAGE, Stephen, (2004), "Measuring accountability for results in Interagency collaboratives", *Public Administration Review*, Washington, volume 64, numéro 5, p. 591, 16 pages.

PAQUET, Gilles, (2002), «L'éthique est une sagesse toujours en chantier : réflexion sur l'éthique et la gouvernance», Ottawa, Centre d'étude en gouvernance, 20 pages.

Id., (2002), «Le nouveau modèle québécois axé sur la gouvernance», Ottawa, Centre d'étude en gouvernance, Document de travail, 25 pages.

Id., (2000), «La gouvernance en tant que précautions auxiliaires», Ottawa, Document de travail, 20 pages.

PAYE, Olivier, (2005), «La gouvernance : d'une notion polysémique à un concept politologique», *Revue Études internationales*, volume XXXVI, numéro 1, pp.13-40.

PERRIN, Burt, (2003), «Mise en œuvre d'une approche : relever les défis posés par la gestion et la budgétisation centrées sur les résultats», OCDE, <http://www.oecd.org/dataoecd/4/9/2497170.pdf>, 54 pages.

PRATT W., John et ZECKHAUSER J., Richard (1991), "Principals and Agents: The Structure of buisness", Harvard business school press, 233 pages.

PREVIDENTE, Jean-Paul, (2004), «Les enjeux du management responsable, l'influence du néo-institutionnalisme sur le management responsable de l'entreprise médico social: le cas de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes», Université catholique de Lyon, Colloque, 22 pages.

PROULX, Denis, (2003), «Le management par résultat : une perspective transculturelle » *Management international*, volume 7, numéro 4, p.39.

POUPART, DESLAURIERS, GROULX, LAPIERRES, MAYERS, PIRES, (1997), « La recherche qualitative», Groupe de recherche interdisciplinaire sur les méthodes qualitatives, Gaëtan Morin, 399 pages.

QUIVY, Raymond et VAN CAMPENHOUDT, Luc, (1995), «Manuel de recherche en sciences sociales», Dunod, 288 pages.

R.A.W., Rhodes, (1998), "Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability", *Public Administration*, volume 76, pp. 408-410.

RÉSEAU CANADIENS DE RECHERCHE EN POLITIQUE PUBLIQUES, (2004), « Faire place à la participation des citoyens dans une réforme démocratique », p.3.

ROBERT, Gregory, (1998), "Political responsibility for Bureaucratic incompetence: tragedy at cave creek", *Public Administration*, volume 76, pp.519-538.

ROSEMARY C. R. Taylor et HALL, A. Peter, (1997), «La science politique et les trois néo-institutionnalisme», *Revue française de science politique*, volume 47, numéro 3, pp. 469-496.

ROMZEK, Barbara, (2000), «Les dynamiques de l'imputabilité du secteur public en temps de réforme», *Revue internationale des sciences administratives*, volume 66, numéro 1, pp. 23-50.

ROMZEK, Barbara, (2000), "Accountability of Congressional Staff", *Journal of Public Administration Research and theory*, volume 10, numéro 2, pp. 413-446.

SABOURIN, Louis, (2001), «La bonne gouvernance à l'heure des ensembles régionaux et de la Zone de libre-échange des Amériques», Montréal, 19 pages.

SCOTT, W., Richard, (2001), "Institutions and Organizations", *Foundations for Organizational Science*, London, 255 pages.

STIVERS, Camilla, (2003), "Administration versus management, a reading beyond the boundaries", *Administration & Society*, volume 35, numéro 2, p. 210.

THOMAS, G. Paul, (1997), "Ministerial responsibility and administrative accountability", dans "New Public Management and administration in Canada" MOHAMED, Charih et ARTHUR, Daniels, pp.141-163.

THOMAS, Paul, (1996), «Au-delà des mots à la mode : faire face au changement dans le secteur public», *Revue internationale des sciences administratives*, volume 62, numéro 1, p.15.

THOMSON, Jocelyn, (1997), "Greater accountability through expended communications", *International Journal of Government Auditing*, volume24, numéro 3, p.7.

TROMPENAARS, Fons et Charles HAMPDEN-TURNER, (2004), « L'entreprise multiculturelle », Maxima, Paris, 419 pages.

WAYNE, Cameron, (2004), "Public accountability : Effectiveness, equity, ethics", *Australian Journal of Public Administration*, volume 63, numéro 4, pp.59-67.

WERHAR-SEEBACH, Suzanne, (1996), "A new culture for accountability", *CA Magazine*, Toronto, volume129, numéro 4, p. 39, 3 pages.

WILLIAMSON E., Oliver, (1994), «Les institutions de l'économie», *Interéditons*, 403 pages.

WILLIAMSON E., Oliver (1995), "Organization theory", *Oxford University press*, 257 pages.

WITHAKER, G., et HENDERSON, M., et ALTMAN-SAUER, L., (2004), "Collaboration calls for mutual accountability", *Public Management*, volume 86, numéro 11, p.16.

WOLF, Adam, (2000), «Pour une administration publique responsable : concilier démocratie, efficacité et éthique», *Revue internationale des sciences administratives*, volume 66, numéro 1, pp. 15-22.

XIAOHU, Wang, (2002), "Assessing administrative accountability: results from a national survey" *American review of public administration*, volume 32, numéro 3, p. 350, 20 pages.

2. Ouvrages spécialisés, monographies, thèses

BEIGBEDER, Yves, (1997), *The internal management of United Nations organizations*, Macmillan Press Ltd, 232 pages.

Id, (1987), *Management problems in the United Nations Organizations*, New York, St. Martin Press, p.173.

BERTRAND, Maurice, (2000), *L'ONU*, Paris, Collection Repères, 3ième édition, 121 pages.

BOURGAULT, Jacques, (2002), *Horizontalité et gestion publique*, Québec, Presse de l'Université Laval, Collection Management public et gouvernance, 355 pages.

BOURGAULT, J. et COMEAU, A., et CÔTÉ, L. et MASSIGNANI, L., (2004), *Imputabilité parlementaire de l'administration publique, dans Imputabilité parlementaire, gestion par résultats et stratégies de développement des compétences en gestion: de bonnes pratiques dans certaines organisations gouvernementales étrangères et des provinces canadiennes*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 24 pages.

BOVENS, Mark, (1998), *The quest for accountability: accountability and citizenship in complex Organisations*, United Kingdom, Cambridge University Press, pp.249.

CHILDERS Erskine et URQUHART Brian, (1994), *Pour rénover le système des Nations Unies*, New York, Ford Foundation, numéro 2, 250 pages.

DEFARGES, Philippe Moreau, (1996), *Les organisations internationales contemporaines*, Paris, Seuil, Mémo, 95 pages.

DIEZ DE VALASCO, Vallejo, (2002), *Les organisations internationales*, Paris, Economica, 919 pages.

EMANUELLI, Claude, (1998), *Droit international public*, Ottawa, Wilson and Lafleur, Section droit, Université d'Ottawa, 585 pages.

ERIC, Fawcett et NEWCOMBE, Hanna, (1995), *United Nations reform, looking ahead after fifty years*, Toronto, Science for Peace, 335 pages.

FOISSY, Gérard, (2001), *Les organisations internationales, rouages d'une planète*, Paris, Points de départ, Foucher, 128 pages.

HERMET, Guy, KAZANCIGIL, Ali, PRUD'HOMME, Jean-François, (2005), *La gouvernance: un concept et ses applications*, Éditions Karthala, 223 pages.

HOLLY, Daniel, *Les Nations Unies et la mondialisation*, Dunkerque, (2003), Collection économie et Innovation, 237 pages.

JOACHIM, Müller, *Reforming the United Nations, New initiatives and past efforts*, (1997), United Nations, Kluwer Law International, volume 1.

Id, *Reforming the United Nations, New initiatives and past efforts*, (1997), United Nations, Kluwer Law International, volume 2.

Id, *Reforming the United Nations, New initiatives and past efforts*, (1997), United Nations, Kluwer Law International, volume 3.

LAFAY, Frédérique, (2003), *L'Organisation des Nations Unies*, Paris, Presses universitaires de France, Collection «Que sais-je?», 127 pages.

MACE, Gordon et PÉTRY, François, (2000), *Guide d'élaboration d'un projet de recherche*, Québec, Les presses de l'Université Laval, 133 pages.

MERCIER, Jean, (2001), *Principes d'administration publique*, Québec, Répro Laval, Manuel de cours, 41 pages.

MOREAU DEFARGES, Philippe, (1995), *Les organisations internationales contemporaines*, Paris, Seuil, Mémo, Droit et sciences politiques, 96 pages.

NATIONS UNIES, (1994), *ABC des Nations Unies*, New York, Organisation des Nations Unies. Département de l'information, 303 pages.

PAUL G. Brunet, (1995), *L'implantation d'un système d'imputabilité dans une fonction publique municipale*, Rapport d'intervention, 149 pages.

PETERS, G. et SAVOIE, D., (2001), *La gouvernance au XXIe siècle: revitaliser la fonction publique*, Sainte-Foy : Presses de l'Université Laval ; Ottawa: Centre canadien de gestion, pp. 328

QUIVY, Raymond et VAN CAMPENHOUD, Luc, (1995), *Manuel de recherche en science sociale*, Paris, Dunod, 287 pages.

REINICKE, Wolfgang H., (2000), *Choix cruciaux : les Nations Unies, les réseaux et l'avenir de la gouvernance mondiale*, Ottawa, Centre de recherche pour le développement international, 143 pages.

SASKENA, K, P, (1993), *Reforming the United Nations*, New Delhi, Sage Publications, 271 pages.

SEDJARI, Ali, (2002), *Elites, gouvernance et gestion du changement*, Paris, L'Harmattan, Collection Espace et territoires, 332 pages.

WEISS, Pierre, (2000), *Le système des Nations Unies*, Paris, Collection Nathan, 127 pages.

3. Textes officiels

ANAND, Kofi, (2000), *Nous les peuples: le rôle des Nations Unies au XXIe siècle*, Rapport présenté par le Secrétaire général à l'Assemblée générale New York, Nations Unies.

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE, (7 février 2003), Renforcer l'Organisation des Nations Unies : un programme pour aller plus loin dans le changement, New York, Nations Unies, Document A / RES/57/ 300.

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE,(11 juillet 2003), Le rôle de l'administration publique dans l'application de la déclaration du millénaire, Rapport du Conseil économique et social, New York, Nations Unies, Document A / 55/ 253.

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE, (18 avril 2001), Rapport du Corps commun d'inspection sur la délégation de pouvoirs pour la gestion des ressources humaines et financières au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, Note du Secrétaire générale, New York, Document A/55/857 Add 1.

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE, (août 2000), Réforme de la gestion des ressources humaines, Rapport du Secrétaire général, New York, Nations Unies, Document A / 53/ 414.

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE, (août 2000), Obligations liées aux résultats, Rapport du Secrétaire général, New York, Nations Unies, Document A / 55/ 270.

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE, (19 octobre 2000), Réforme de la gestion des ressources humaines, obligations liées aux résultats, politiques et pratiques en matière de personnel et irrégularité de gestion, New York, Nations Unies, Document A / 55/ 499.

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE, (13 octobre 1998), Réforme de la gestion des ressources humaines, Rapport du Secrétaire général, New York, Nations Unies, Document A / 53/ 414.

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE, (28 juillet 1998), Projet de code de conduite des Nations Unies, Rapport du Secrétaire général, New York, Nations Unies, Document A/52/488/Add.1.

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE, (14 juillet 1997), Rénover l'Organisation des Nations unies :un programme de réforme, Rapport du Secrétaire général, New York, Nations Unies, Document A/51/950.

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE, (13 novembre 2003), Investigation into the fraudulent diversion of \$4.3 million by a senior staff member of the reconstruction pillar of the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK), Rapport du Bureau des services de contrôle interne, New York, Nations Unies, Document (A/58/592).

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE, (20 décembre 1999), Investigation into allegations of fraud in travel at the United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina, Rapport du Bureau des services de contrôle interne, New York, Nations Unies, Document (A/57/683.

BERTRAND, Doris, (2005), "Some measures to improve overall performance of the United Nations system at the country level", Joint Inspection Unit, United Nations, Document, JIU/REP/2005/2 (Part I).

BERTRAND, Doris, (2005), "Some measures to improve overall performance of the United Nations system at the country level", Joint Inspection Unit, United Nations, Document, JIU/REP/2005/2 (Part II).

EVEN, F, GORITAS, I., VISLYKH, V, (2004), "Delegation of Authority and Accountability", Joint Inspection Unit, United Nations, Document, JIU/REP/2004/7.

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT, BANQUE MONDIALE, ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTE, (1997), «Méthodes qualitatives en recherche sociale sur les maladies tropicales», Rapport du matériel didactique.

UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION, (2004), "Director-general's bulletin, office of the Comptroller general charter", Unido/DGB/(M).93.

SECRÉTARIAT du Conseil du Trésor du Canada, (1998), «Gestion, imputabilité ou élaboration de politiques? Un regard sur la façon dont les provinces utilisent les données sur le rendement», document de travail.

WYNES, Deborah, GORITA, Ion, VISLYH, Victor, (2005), «Un système de paie commun pour les organismes des Nations unies», Joint Inspection Unit, United Nations, Rapport, JIU/REP/2005/4.

4. Sources Internet

AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL (ACDI), dernière mise à jour le 2002-09-12, consulté le 6 octobre 2004, URL: http://www.acdicida.gc.ca/cida_ind.nsf/0/186D6F4A3CE99CF68525691A00533D69?OpenDocument

BASLÉ, Maurice, (2000), «Evaluation des politiques publiques et gouvernance à différents niveaux de gouvernement» Rennes, Chaire Jean Monnet, Cahiers économiques de Bretagne, volume 2, page consulté le 6 octobre 2004, URL: http://64.233.161.104/search?q=cache:mNpDvCeH_h0J:www.pnud.ne/rense/Biblioth%25E8que/Fran%25E7ais/Basl%25E9,%2520Eval%2520des%2520pol%2520publiques%2520et%2520gouvernance,%25202000.pdf+gouvernance+d%C3%A9finitions&hl=fr&client=REAL-tb

BUREAU DES SERVICES DE CONTRÔLE INTERNE (BSCI), Organisation des Nations Unies, 17 JUIN 2004, URL: <http://www.un.org/french/Depts/oios/>

BUREAU DES SERVICES DE CONTRÔLE INTERNE, consulté le 4 octobre 2004, URL: <http://www.un.org/Depts/oios/>

COMITÉ DES COMMISSAIRES AUX COMPTES DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES, consulté le 4 octobre 2004, URL: <http://www.unsystem.org/auditors/fr/default-fr.htm>

CORPS COMMUN D'INSPECTION, consulté le 4 octobre 2004, URL: <http://www.unsystem.org/jiu/fr/index.htm>

COMMISSION EUROPÉENNE, RHODES, Roderick, "The new governance: governing without government", (1996), in Political Studies, Vol. 44, page 652,
URL: http://europa.eu.int/comm/governance/governance/index_fr.htm

COOPÉRATION ÉCONOMIQUE AU DEVELOPPEMENT, Direction des affaires économiques extérieures, dernière mise à jour le 23.03.2004, consulté le 6 octobre 2004,
URL: <http://www.seco-cooperation.ch/entwicklungsarbeit/00464/?lang=fr>

DÉPARTEMENT DE L'INFORMATION/ ORGANISATION NON-GOUVERNEMENTALE, Organisation des Nations Unies, 16 juin 2004, <http://www.un.org/french/geninfo/ngo/>

GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE, consulté le 6 octobre 2004,
URL: www.banquemondiale.org/

GROUPE MIXTE DES VERIFICATEURS EXTERNES DES COMPTES DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique, consulté le 4 octobre 2004, URL: <http://www.unsystem.org/auditors/external-fr.htm>

HIGHT LEVEL COMMITTE ON MANAGEMENT, consulté le 14 janvier 2006, URL : <http://ceb.unsystem.org/hlcm/default.htm>

INSTITUT DE LA GOUVERNANCE, consulté le 5 octobre 2004, URL: www.i-gouvernance.com

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU QUÉBEC, «Politique-cadre sur les partenariats public-privé», juin 2004, Québec, consulté le 25 octobre 2004,
URL: www.tresor.gouv.qc.ca/fr/publications/modernisations/parteneriat/politiques_cadres_ppp.pdf

Organisation des Nations Unies, Communiqué de presse SG /SM/6881, 1 février 1999, «Le Secrétaire général suggère aux dirigeants des grandes sociétés de conclure un «contrat mondial» avec les Nations Unies pour donner un visage humain au marché mondial », consulté le 26 octobre 2004,
URL: www.un.org/french/partners/business/davos.htm

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, «Réforme des Nations unies », consulté le 15 mai 2006, URL: <http://www.un.org/french/reform/chap2.htm>

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, « Mondialisation et gouvernance », consulté le 6 octobre 2004, URL: <http://www.un.org/french/millenaire/sg/report/chap2.html>

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, «Charte des Nations unies», consulté le 19 mai 2006, URL: <http://www.un.org/french/aboutun/charte/chap15.htm>

OMBUDSMAN DU SECRETARIAT DE L'ONU, consulté le 14 janvier 2006, URL:
<http://www.un.org/french/ombudsman/>

TABLEAU A

Codage des entrevues

Organisation	Imputable envers qui	Imputable de quoi	Imputable comment ?
Organisation des nations unies pour le développement industriel (ONUFI)	<ul style="list-style-type: none"> • 2-2-13 Supervisors. • 2-3-13 Industrial Development Board or the Programme and Budget Committee. • 2-2-13 General Conference of the Organization. • 2-5-14 External Auditors. • 2-5-14 Internal audit. • 2-5-14 Comptroller General. • 2-7-14 Human Resource Development 	<ul style="list-style-type: none"> • 2-2-13 A results-based management • 2-12-16 Performance appraisal system. • 2-4-14 Staff rules and regulations as well as financial rules and regulations together with a code of ethics. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2-2-13 Meetings are held on a quarterly basis. • 2-3-13 Report on performances is presented to the Industrial Development Board or the Programme and Budget Committee. • 2-5-14 Investigations from the External Auditors. • 2-5-14 Investigations from the Internal audit • 2-5-14 Comptroller General who

	<p>Branch and the Legal Office and eventually the appeals committee.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2-7-15 International labor organization (ILO) – Tribunal. 		<p>carries out inspections, audits and investigations on various activities within the organization.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2-7-14 Human Resource Development Branch and Legal office confront the staff members. • 2-7-14 Eventually the appeals committee and • 2-7-15 ILO – Tribunal. • 2-8-15 Verbal and written reminders reflected in his personnel file upon continuation contract is not extended. •
--	--	--	---

<p>Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 4-6-20 Vérificateur et un contrôleur chargé 	<ul style="list-style-type: none"> • 4-3-19 objectifs généraux de l'organisation 	<ul style="list-style-type: none"> • 4-2-19 auto-évaluation • 4-6-20 évaluation par le Vérificateur et un contrôleur chargé de faire des évaluations • 4-7-20 Des audits
<p>Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 1-1-4 ou 1-3-5 Le Superviseur. • 1-4-6 Le Conseil de l'OACI. • 1-4-6 L'Assemblée générale • 1-4-7 Le Secrétaire Général • 1-10-9 Les auditeurs internes • 1-12-9 Les auditeurs externes • 	<ul style="list-style-type: none"> • 1-1-4 performances plus objectives préétablies • 1-1-4 qualification de l'employé (assiduité au travail, relation interpersonnelle etc.) • 1-4-6 Politique de fonctionnement établi par le conseil en accord avec l'Assemblée générale • 1-9-8 L'éthique professionnelle • 1-9-8 Code de 	<ul style="list-style-type: none"> • 1-1-4 rapport d'évaluation comprenant 4 parties • 1-1-4 auto-évaluation et note attribuée par le superviseur. • 1-10-9 Les auditeurs internes (Joint inspection Unit 1-12-10) qui font des investigations. • 1-12-9 Les auditeurs externes • 1-13-10

		conduite des Nations unies	<p>Rapport déposé par les délégués à la Commission administrative de la navigation aérienne.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le Secrétaire général a droit de parole devant l'Assemblée générale. • 1-11-15 système de bonification et système graduation des sanctions allant jusqu'au remerciement par le SG (1-12-16)
<p>Organisation des Nations unies, département des affaires économiques et sociales (ONU/DAES)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 3-2-16 Supervisor • 3-6-17 Office of the Ombudsmen • 3-8-18 Committees and Boards 	<ul style="list-style-type: none"> • 3-2-16 E-PAS (electronic performance appraisal system) form base on performance 	<ul style="list-style-type: none"> • 3-6-17 Investigations made by the Office of the ombudsmen • 3-8-18 Committees and Boards

Tableau A

Légende : (1-1-4 = 1^{ière} entrevue, question 1, page 4 du document)

Tableau B

Degré de connaissance du système d'imputabilité des employés
des Organisations du système des Nations unies
selon leur niveau hiérarchique

Questions	(OACI) Cadre supérieur (Monsieur D)	(OACI) Employé (Madame A)	(ONUDES) Employé (Madame K)	(ONUDI) Cadre supérieur (Madame G)
Que signifie être imputable pour vous ?	2	3	2	2
Existe-t-il un système formel d'appréciation du rendement du personnel ? Si oui, comment fonctionne-t-il ?	1	0	3	1
Est-ce que des objectifs à atteindre vous sont signifiés ? Si oui, par qui et basé sur quoi ?	1	3	3	1
Existe-t-il un écart entre les objectifs des États membres (politiques) et les objectifs managériaux (rendre un bon service aux organisations et aux populations ?	1	3	3	1

L'éthique personnelle ou professionnelle rentre-t-elle en compte lors de prise de décisions qui sortent hors du cadre habituel ?	1	2	3	1
Quelles sont les instances internes (tribunaux administratifs et ombudsman) chargées de contrôler et évaluer le rendement du personnel et de l'organisation ?	1	3	0	1
Quelles sont les instances externes (groupe d'intérêts, médias) et internes chargées de rendre compte et faire preuve de transparence ?	1	3	0	1
Existe-t-il un processus de reddition de comptes ou un processus équivalent ? Si oui comment fonctionne-t-il ?	2	0	0	1
Existe-t-il des sanctions quelconques basées sur les performances ?	1	3	3	1

Selon vous sous types (professionnel, politique, hiérarchique, légale) d'imputabilité travaillez-vous ?	2	3	3	1
Quelle serait la combinaison de types d'imputabilité idéale ?	1	2	2	1

Tableau B

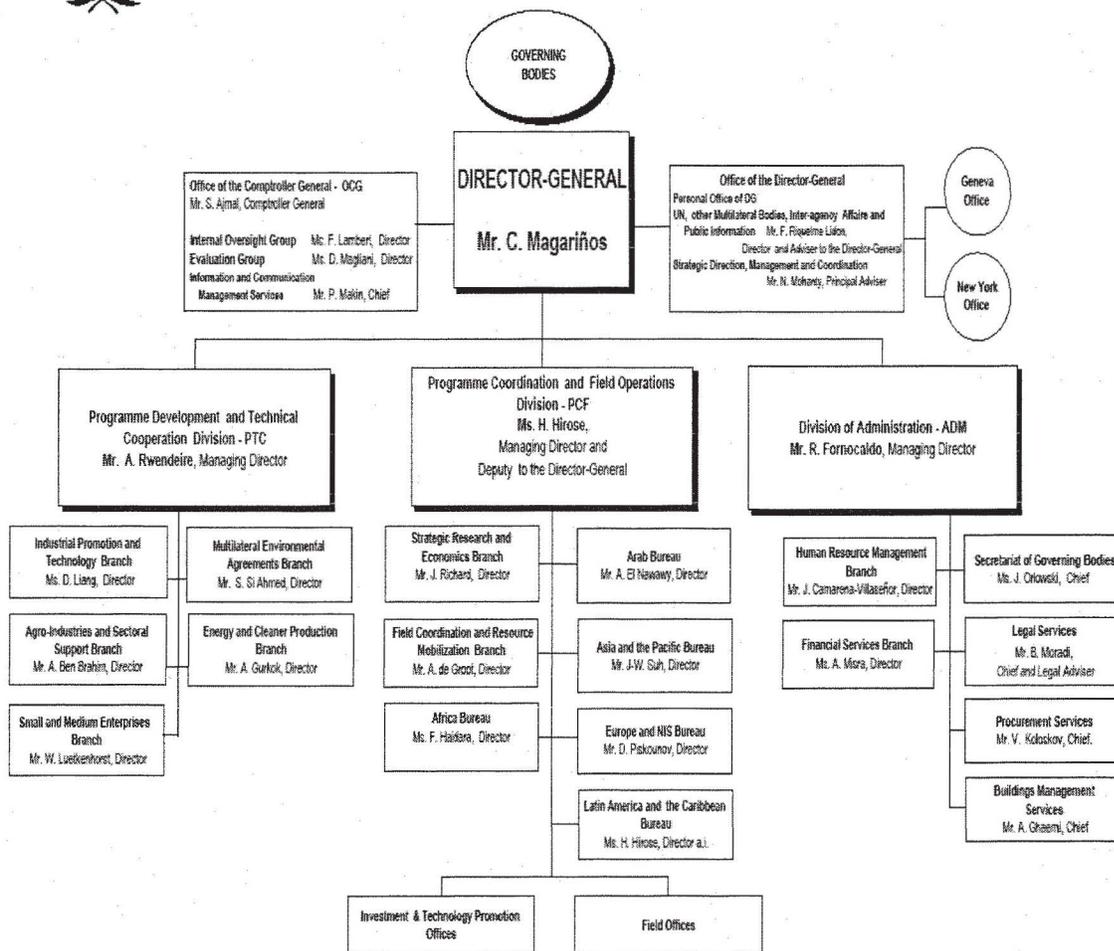
Légende et codage : numéro 1 veut dire réponse très satisfaisante ; numéro 2 signifiant réponse satisfaisante ; numéro 3 signifiant réponse non satisfaisante ; 0 signifie ne connaît pas.

Annexe I

Organigramme de l'ONUDI



UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION – ORGANIGRAM (November 2004)



Organigramme tiré du site Officiel de l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI), www.unido.org

Annexe II

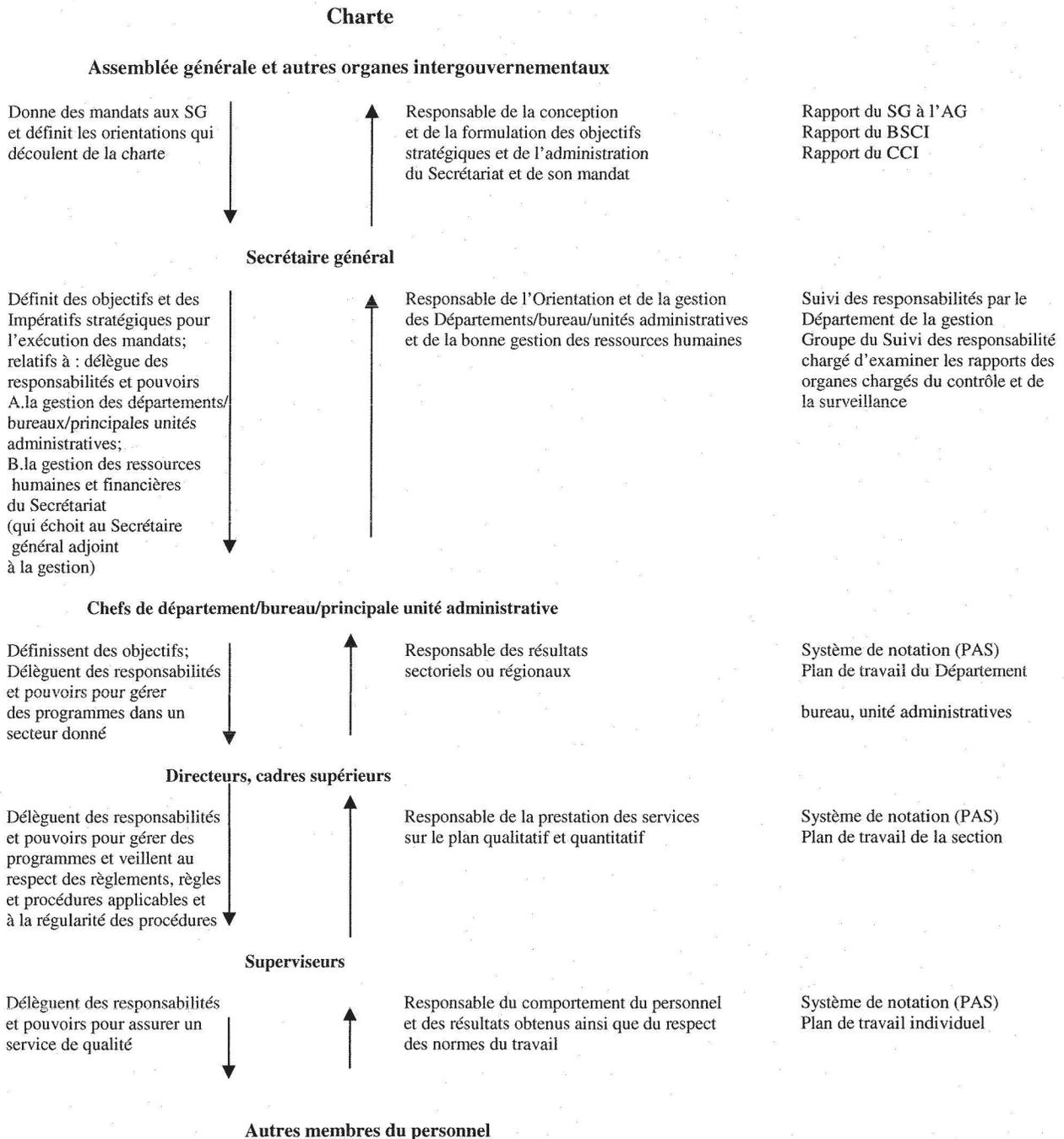
Structure de la responsabilisation

Structure de la responsabilisation

Responsabilités et pouvoirs

Suivi des responsabilités

Mécanisme



- ❖ Mécanismes de contrôle de l'Organisation
- ❖ Mécanismes de contrôle extérieurs
- ❖ Système de justice interne



Schéma inspiré de l'Assemblée générale, (août 2000), *Obligations liées aux résultats, Rapport du Secrétaire général*, New York, Nations Unies, Document A / 55/ 270.

Annexe III

Les quatre étapes de la responsabilisation

1. Définition des responsabilités, des pouvoirs et des résultats à atteindre

Les personnes qui ont l'obligation de rendre compte doivent savoir :

- a) En quoi consistent leurs responsabilités, quels résultats elles doivent produire et avec quelles ressources (financières et humaines) ;
- b) La manière dont elles s'acquittent de leurs responsabilités et exercent leurs pouvoirs est contrôlée et la façon dont les résultats qu'elles obtiennent sont évalués ;
- c) Quelles sont les limites de leurs pouvoirs : quels types de décisions elles peuvent prendre sans en référer à une autorité supérieure ou centrale ;
- d) Quels critères généraux les décisions qu'elles prennent doivent satisfaire (valeurs, politiques, règles, règlements et normes de conduite qu'elles doivent respecter).

2. Conseils et appui

Pour s'acquitter de leurs responsabilités et exercer leurs pouvoirs de façon efficace et avisée, les personnes obligées de rendre compte devront bénéficier de conseils et recevoir un appui, notamment sous les formes suivantes :

- a) Elles devront recevoir régulièrement des informations pertinentes et à jour en gestion ;
- b) Elles devront avoir la possibilité de suivre des cours de formation et de perfectionnement pour acquérir les compétences dont elles ont besoin ;
- c) Elles devront pouvoir facilement s'adresser à un cadre de plus haut rang pour lui demander avis et conseils ;
- d) Elles devront bénéficier de conseils d'experts travaillant pour les services centraux chargés de la gestion financière et de la gestion des ressources humaines.

3. Contrôle et évaluation de l'exercice des responsabilités et des pouvoirs

Les informations recueillies lors des contrôles doivent permettre de comparer objectivement les résultats obtenus avec les objectifs fixés et les normes établies et, notamment, d'établir ce qui suit :

- a) Dans quelle mesure délais et coûts d'exécution des programmes et les normes de qualité ont été respectés ;
- b) Dans quelle mesure les ressources financières et humaines ont été bien gérées ;
- c) Dans quelle mesure les responsables ont exercé leurs pouvoirs effectivement, mais sans abus (se sont-ils dérobés en évitant de prendre des décisions qu'ils étaient censés prendre, et ont-ils renvoyé à qui de droit les décisions qu'ils n'étaient pas habilités à prendre) ;
- d) Dans quelle mesure les politiques, valeurs, règlements, règles et normes de conduite ont été respectés

4. Mesures à prendre

Pour prendre les mesures de suivi qui s'imposent, il faut établir une distinction nette entre les situations suivantes :

- a) Le gestionnaire s'est acquitté de ses responsabilités et a exercé ses pouvoirs de façon excellente ou satisfaisante ;
- b) Le gestionnaire ne s'est pas acquitté de ses responsabilités et, par négligence ou ignorance, n'a pas exercé ses pouvoirs de façon satisfaisante ;
- c) Le gestionnaire s'est acquitté de ses responsabilités et a exercé ses pouvoirs de façon inacceptable, ayant délibérément ignoré les politiques, règlements et règles en vigueur, ou outrepassé les pouvoirs qui lui avaient été délégués ;
- d) Le gestionnaire a commis des fautes graves ou s'est livré à des malversations.

Tiré du rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale, (août 2000), *Obligations liées aux résultats*, New York, Nations Unies, Document A / 55/ 270.

ANNEXE IV

Différents types de rapports d'imputabilité

<i>Degré d'autonomie</i>	Interne	Externe
Faible	Hiérarchique	Légale
Élevé	Professionnelle	Politique

Barbara R. (2000), dans les dynamiques de l'imputabilité du secteur public en temps de réforme», p. 26

1. Imputabilité hiérarchique (environnement simple et stable):

- Peu d'autonomie dans le travail
- Contrôle interne
- Évaluation périodique des prestations
- Question de performance basée sur l'obéissance

2. Imputabilité légale :

- Contrôle externe (législatif, enquête de toute sorte, audits externes)
- Question de performances liées à la conformité aux lois
- Autonomie faible

Les deux autres types ont plus de discrétion pour accomplir des tâches et les normes d'évaluation sont plus larges et plus souples que les types d'imputabilité précédents.

3. Imputabilité politique

- Question de performance qui dépend si l'administrateur a satisfait ou non les préoccupations des citoyens
- Contrôle externe
- Autonomie élevée
- Discernement ou choix d'être réceptifs ou non aux parties prenantes (souvent les citoyens ou l'autorité influente)

4. Imputabilité professionnelle

- Grande autonomie (prise de décision sur des normes internes, des bonnes pratiques et sur l'éthique) basée sur l'expertise et la connaissance
- Contrôle interne
- Questions de la performance liée aux appréciations personnelles de la personne et des normes

À ces types d'imputabilité il faut ajouter les mécanismes internes informels (culture organisationnelle, les valeurs, l'éthique professionnelle ou la pression des pairs) et les mécanismes externes informels (groupe d'intérêts les médias, sondage, etc.).

Annexe V

Différents comportements et valeurs suscités selon le type d'imputabilité

Chaque type d'imputabilité essaye de promouvoir des valeurs et un comportement adéquat

IMPUTABILITÉ	VALEUR IMPORTANTE	SCHÉMA DE COMPORTEMENT
Hiérarchique	Efficacité	Obéissance aux directives de l'organisation
Légale	Autorité de la loi	Conformité aux mandats externes
Professionnelle	Expertise	Respect du jugement et de l'expertise personnelle
Politique	Réceptivité	Réceptivité aux principales parties prenantes externes

Barbara R. (2000), dans «les dynamiques de l'imputabilité du secteur public en temps de réforme», p. 32

ANNEXE VI

Alignements idéaux d'imputabilité

<i>Stratégie de Gestion</i>				
Apports	Hiérarchique			
Processus		Légale		
Rendement			Politique	
Réalisation				Professionnelle

Barbara R. (2000), dans «les dynamiques de l'imputabilité du secteur public en temps de réforme», p. 40

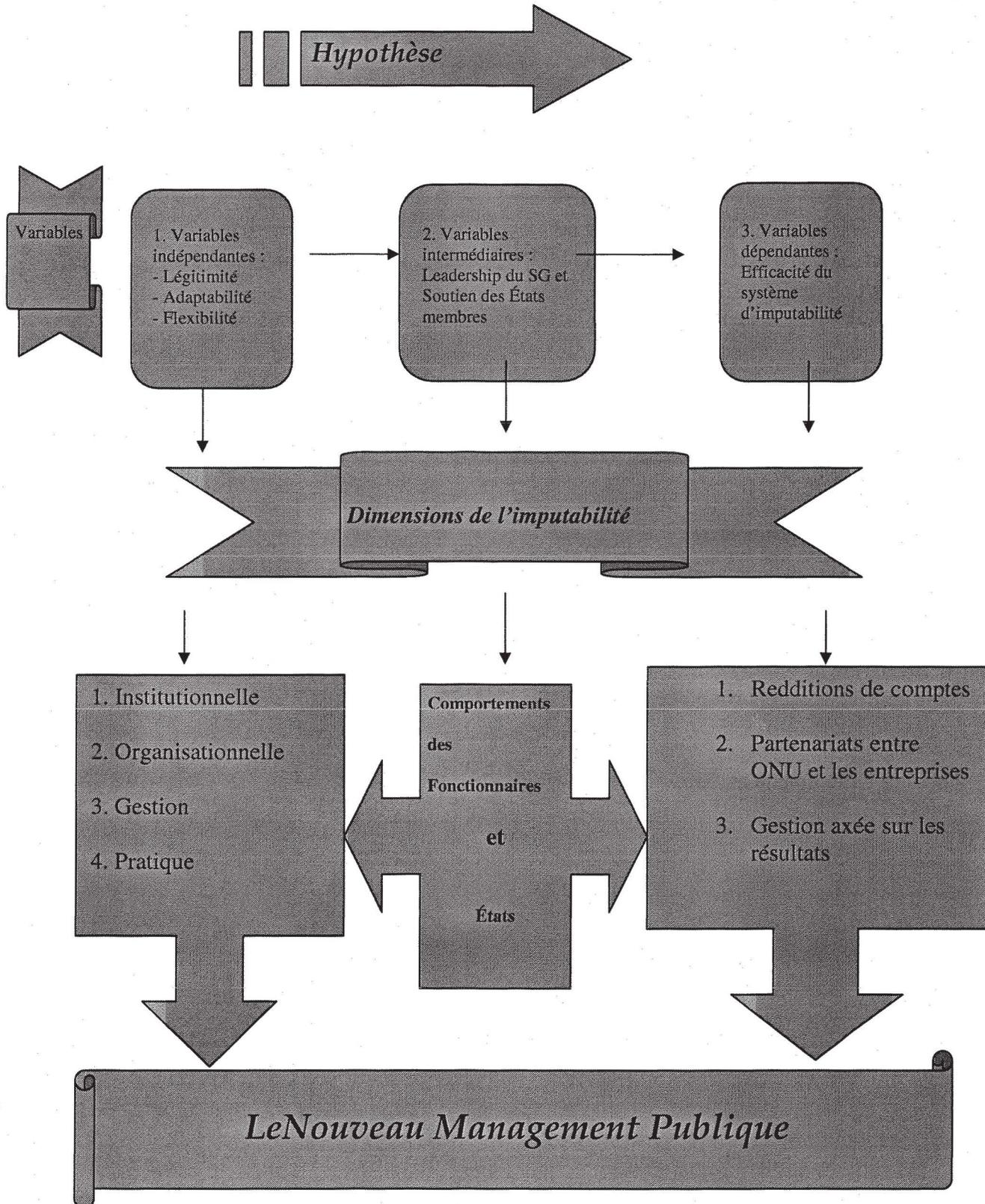
Quand la gestion d'un département ou ministère est basée sur les apports et que les tâches sont routinières l'imputabilité hiérarchique, impliquant peu de discrétion est un alignement efficace (Romzek, 2000, p. 41).

Quand la gestion d'un département ou ministère est basée sur les processus et que les tâches sont assez routinières l'imputabilité légale est un alignement efficace (Romzek, 2000, p. 41).

Lorsque les tâches sont moins routinières et que la stratégie de gestion privilégie le rendement, l'imputabilité politique (c'est-à-dire la réceptivité à l'égard de certains partenaires essentiels), est l'alignement le plus efficace (Romzek, 2000, p. 41).

Quand les tâches sont très spécialisées, non routinières et que la stratégie de gestion mets l'accent sur les réalisations ou les résultats alors l'imputabilité professionnelle est l'alignement le plus efficace (Romzek, 2000, p. 41).

Annexe VII Schéma de l'hypothèse



Annexe VIII

Exemple du rapport d'évaluation du personnel



UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION

ANNUAL SELF-EVALUATION AND MONITORING REPORT (Integrated Programme)

(Country: _____)

Reporting Period: _____ to _____

Part I: Identification Data

Title: _____

Objective of the programme:

Original budget	(excl. psc.):	US\$
Approved budget	(incl. psc.):	US\$
	(excl. psc.):	US\$
New approvals in reporting year		US\$

Funding and implementation:

Component	Original Budget	Funding		Implementation	
		Total Allotment (excluding psc.)	%	Total Expenditure	%
	\$	\$	%	\$	%
	\$	\$	%	\$	%
	\$	\$	%	\$	%
	\$	\$	%	\$	%
Total	\$	\$	%	\$	%

Donor table:

Donor / Funding Source	Approved Budget (excluding psc.)	(Actual) Expenditure	Percentage Spent
			%
			%
			%
			%
			%
			%
Total			%

Source: UNIDO Database, DATE.

Part II: Self-evaluation of Programme performance

1. Production of outputs (except those added in reporting year):

Component No.	Description of output	Status of completion (%)		Progress in %	Rating *
		Previous year	Current year		

* 1. more than planned 2. as planned 3. less than planned 4. in trouble

2. Outputs added in reporting year based on new funding.

Component No.	Description of output	Status of completion (%)	Progress in %	Rating *
		Current year		

* 1. more than planned 2. as planned 3. less than planned 4. in trouble

3. List of major outcomes/impact (concise statement and quantitative to the extent possible):

4. Synergy effects:

from cooperation among component (internal integration)

from cooperation with multilateral and bilateral programmes (external integration)

5. Self-evaluated rating of performance for whole programme.

more than planned as planned less than planned in trouble

6. Overall progress in achievement of IP objective (in %).

7. Major problems

8. Recommendations

Programme main counterpart / Name
(including additional comments if needed)

Signature

Date

Team Leader / Name

Signature

Date

Director of Regional Bureau

Signature

Date

Additional comments by Evaluation Group:

Annexe IX

Verbatim des entretiens exploratoires

Entrevue 1

Entrevue réalisée avec un haut responsable des ressources humaines, du recrutement et des études à l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

1. Existe-t-il un système formel d'appréciation du rendement du personnel? Si oui, comment fonctionne-t-il?

Oui, on a un système d'appréciation du rendement. Autrement dit, tous les employés chaque année subissent une évaluation de leur performance, si je peux l'appeler ainsi. Normalement, c'est le rapport d'évaluation qui comprend essentiellement trois parties.

a) La première partie porte sur les objectifs préétablis avec l'employé au début d'année. Il y a 7 à 8 objectifs qui sont établis. Il y a une évaluation qui se fait sur ces objectifs.

b) La deuxième partie porte sur les qualifications de l'employé. Autrement dit son assiduité au travail, la qualité de son travail et les relations interpersonnelles.

c) Il y a une troisième partie où on met une note globale parce que la réalisation de chaque objectif comporte une note qui va de 1 à 4. La note 1 étant pas satisfaisante ou médiocre, 2 étant nécessite une amélioration, 3 étant bien, 4 étant très bien comme notation. Donc dépendant de la réalisation de ces objectifs la notation est appliquée en conséquence.

La même chose prévaut aussi pour les qualifications, une fois les deux parties complétées (et je devrais ajouter qu'en fait, il y a une auto-évaluation faite par l'employé lui-même qui est suivie d'une évaluation par le superviseur). L'employé s'auto-évalue c'est-à-dire, comment il ou elle pense avoir atteint ses objectifs soit à 50%, 100% etc. et puis en même temps la deuxième partie, l'évaluation de performance se fait par entrevue face à face. L'employé à l'occasion de remplir la

partie de l'auto-évaluation suivie d'une rencontre avec le superviseur. Et le superviseur fait ses commentaires et sa notation dans une discussion avec l'employé.

La troisième partie dont je n'ai pas encore parlé, c'est la partie de l'évaluation, c'est-à-dire la note globale qui est un résumé des objectifs et réalisation des objectifs et les qualifications personnelles. Donc une note qui va de 1 à 4.

2. Question : Y a-t-il un document écrit ou verbal qui signale les objectifs à atteindre par l'employé?

Tout est documenté parce que normalement, étant donné que les évaluations sont continues il y a, à chaque fin de (réflexion). Je devrais ajouter qu'il y a une quatrième partie si vous voulez, qui sont les objectifs de l'année à venir. Donc le document au grand complet comprendra : les objectifs, la partie qualification, l'évaluation globale et les objectifs de l'année à venir avec des dates d'échéance.

3. Question : Concernant le travail de tous les jours est-ce une vérification hiérarchique qui se fait? Est-ce qu'on laisse l'employé gérer son temps comme il veut?

Disons que ça va au-delà du temps. Une fois que les objectifs ont été fixés, on laisse la latitude à l'employé de prendre les moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs. Donc, l'employé est responsable de la gestion de son temps. L'esprit de l'évaluation, est un dialogue continu entre l'employé et son superviseur et ça se fait soit sur la demande du superviseur ou sur demande de l'employé. Admettons que l'employé se rend compte qu'il n'a pas mis les moyens nécessaires à sa disposition pour atteindre l'objectif numéro 4 par exemple, à ce moment il va voir son superviseur et il y a une révision qui va se faire avant la fin de l'année. Et soit qu'on supprime soit qu'on lui trouve les moyens pour les atteindre. L'esprit c'est qu'il doit avoir un dialogue continu, mais il y a une certaine marge de manœuvre laissée à l'employé pour gérer son temps et ses objectifs, etc.

Il y a un suivi plus continu quand c'est un cas à problème, à ce moment-là il y a un suivi plus continu que le service du personnel pourrait imposer : une évaluation à mi-parcours. Autrement

dit, après six mois le service du personnel demande une évaluation appropriée en bonne et uniforme parce que c'est un cas à problème.

4. Question : Les objectifs à atteindre proviennent-ils de sources internes uniquement?

En fait tout se passe à l'interne. C'est bien que vous posiez la question parce que, normalement tous les objectifs découlent du mandat de l'OACI.

L'OACI a un mandat puis en dessous de ça, chaque bureau (il y a 5 bureaux à l'OACI) a ses objectifs. De ces objectifs, découlent les objectifs des sections puis ceux des unités et ceux des employés. En fait, tout le monde concoure, participe à la réalisation du mandat de l'OACI et donc l'objectif de tous les employés doit faire partie de l'objectif global de l'organisation. Donc, du mandat de l'OACI.

Toute la partie politique, les politiques de fonctionnement de l'organisation sont dictées par le Conseil de l'OACI. Le Conseil détient son autorité de l'Assemblée générale (AG) de l'organisation. Donc, l'organe suprême reste l'AG puis le Conseil qui est aussi l'organe intermédiaire, si vous voulez, c'est lui qui est chargé de veiller à l'application des politiques par le Secrétariat.

5. Question : Donc si j'ai bien compris il y a l'AG qui donne les objectifs à atteindre, il y a le Conseil (qui agit comme un Conseil d'administration) qui supervise ce que le secrétaire général de l'OACI fait ?

Oui c'est exactement ça. Mais si vous voulez pour être concret, l'AG dit que l'objectif de l'OACI est d'assurer la sécurité, le développement sécuritaire de l'aviation civile dans le monde. Donc c'est ça notre mandat. À partir de cela le bureau du transport aérien va s'occuper de la sécurité, le bureau de la navigation aérienne va s'occuper des standards pour les pilotes (brevets de pilotes et autres). Donc l'OACI a ses politiques. Le Conseil rend compte régulièrement au Secrétaire général (SG), parce que ce dernier est aussi évalué. Donc, le SG rend compte au Conseil de ce qu'il a réalisé. Et tous les autres rendent des comptes à leurs chefs hiérarchiques qui eux rendent compte au SG.

6. Question : Chacun est évalué selon son supérieur hiérarchique. Le SG lui est évalué par qui ?

Il est évalué par le Conseil. Et le Conseil par l'Assemblée générale.

7. Question : Existe-t-il un écart entre les objectifs des États membres (politiques) et les objectifs managériaux (rendre un bon service aux organisations et aux populations)?

Non, en général disons que les politiques qui émanent de l'Assemblée ou que l'Assemblée propose à l'OACI, viennent du fait des constats du terrain. Autrement dit, admettons que de plus en plus les procédures de "clearance" à l'aéroport deviennent de plus en plus sophistiquées. On est passé de la simple vérification du passeport aux empreintes et autres, donc dépendamment des problèmes que l'OACI rencontre et bien, l'Organisation s'ajuste en fonction de ça. Espérant bien sûr qu'elle répond aux besoins de la population. Parce que l'OACI est quand même composée de 187 États membres, plus ou moins (les mêmes membres que l'ONU) puisque nous faisons partie de la famille des Nations unies (nous sommes une institution spécialisée). Donc notre mandat nous vient de l'Assemblée (représentée par les gouvernements qui eux tiennent compte des besoins de la population). Il y a donc adéquation entre les besoins de la population et le mandat rempli par l'OACI.

8. Question : Il n'y a pas de dualité ou d'antagonisme?

Non. En fait, il y a adéquation entre les objectifs de la population et les objectifs de l'OACI. Admettons par exemple dans la construction des aéroports, on s'occupe de plus en plus de la pollution et du bruit. Alors, il y a un certain nombre de standards qu'on établit, les distances, la colonisation des terres, il y a des politiques assez précises que l'OACI impose. Il y a par exemple le niveau de bruit que les jets développent. Il y a des politiques même pour les industriels, parce pour fabriquer les supersoniques il y a des standards à respecter à cause des normes établies à cause du bruit. Donc, plus concrètement, le tout est tiré à partir de problèmes de tous les jours.

9. L'éthique personnelle ou professionnelle rentre-t-elle en compte lors de prise de décisions qui sortent hors du cadre habituel?

Oui. C'est très important, surtout pour les postes de haute responsabilité. Autrement dit, pour les postes de directeur ou sous-directeur on regarde plus cet aspect critique qui permet de départager les gens. Par exemple, les gens qui ont eu des problèmes par rapport à cela (l'éthique) même à qualification égale ne peuvent être promus à un certain niveau. C'est-à-dire qu'il y a eu un problème relié à l'éthique dans le passé, même si la personne s'est ajustée et a été maintenue, mais dans les décisions finales ça joue pour la carrière de la personne. Donc, l'éthique a une bonne place à l'OACI. Comme toutes les institutions des Nations unies, nous avons un Code de conduite. Ce code est porté à l'attention de tous les employés quand ils sont recrutés. Ils savent exactement ce qu'on attend d'eux. Et s'il y a diversion par rapport à ça et non observation, il y a des sanctions que les gens encourent. Donc, le code de conduite qui touche l'éthique si vous voulez, ou qui est l'émanation de ce qu'on attend des gens, est bien là pour rappeler que l'organisation tient à ce que les gens soient intègres et qu'ils maintiennent de bonnes relations interpersonnelles, etc.

Si on parle d'éthique de travail, le rapport d'évaluation évalue aussi l'éthique professionnelle.

10. Quelles sont les instances internes (tribunaux administratifs et ombudsman) chargées de contrôler et évaluer le rendement du personnel et de l'organisation?

Il y a les auditeurs internes c'est-à-dire que l'OACI a un bureau d'audit. Et chaque année les auditeurs ont un programme de travail. Ils peuvent par exemple regarder l'aspect du recrutement du personnel de soutien. Ils peuvent regarder la bonne application des politiques, disons de la navigation aérienne par le bureau de la navigation aérienne. Ils peuvent s'adresser à un secteur précis, admettons la gestion de l'espace aérien. Ils rendent ensuite compte au Conseil et les actions correctives sont prises en conséquence. Ça, c'est ce qui concerne les auditeurs internes.

11. Question : Et ils rendent directement compte au Conseil?

Oui, via le secrétaire général bien sur, en fait, la procédure hiérarchique c'est que, c'est un rapport du SG qui est présenté au Conseil si vous voulez.

12. Quelles sont les instances externes (groupe d'intérêts, médias) et internes chargées de rendre compte et de faire preuve de transparence?

Nous avons aussi les auditeurs externes et pour les besoins de l'OACI, en fait il y a plusieurs pays qui normalement peuvent mettre à disposition des auditeurs externes. Dans le cadre de l'OACI, pour des besoins pratiques, c'est le Canada. Le Canada à travers le bureau de l'Audit général du Canada, qu'on appelle auditeur externe, vérifie nos comptes, les politiques du personnel, comment elles sont appliquées, les politiques de voyage du personnel, en fait ils peuvent faire des vérifications sur l'ensemble des activités et ils rendent compte/informent le Conseil de leur "finding" qui lui est chargé de le présenter à l'Assemblée. Les auditeurs ont ce double rôle d'attirer l'attention sur les déficiences et en même temps, par ricochet, informer l'Assemblée de ce qui se passe.

Alors, il y a auditeurs internes et auditeurs externes. Mais il y a aussi les Inspecteurs des Nations unies. Étant donné que nous faisons partie de la famille des Nations unies, nous sommes censés appliquer dans plusieurs domaines les politiques des Nations unies. Admettons par exemple la politique des langues officielles. Le Joint inspection unit (basé à Genève). (Interruption) Et puis, régulièrement sur des sujets précis, ils rendent visite à l'OACI, pour investiguer, discuter avec des gens et préparer un rapport dans lequel ils disent si oui on non, nous suivons les politiques des Nations unies.

Si nous divergeons de cela, ils font des recommandations d'application. En plus, ils font un suivi. En fait, tous ces auditeurs font des suivis. Autrement dit c'est un processus continu. Une fois qu'il y a rapport, il y a suivi. On nous donne l'opportunité de nous expliquer. C'est un dialogue entre les auditeurs et les chefs de service, qui défendent ou expliquent les raisons de leurs décisions. Ultimement, c'est le Conseil qui décide s'il y a des ajustements nécessaires. Si tel est le cas il y aura un suivi et le service en question doit procéder à l'ajustement.

13. Existe-t-il un processus de reddition de compte ou un processus équivalent? Si oui comment fonctionne-t-il?

En fait l'Assemblée, qui en général se déroule sur deux semaines, a plusieurs commissions. Il y a la Commission administrative de la navigation aérienne. Donc, l'Assemblée fonctionne par commission de travail et traite de toutes les questions soulevées pendant l'année (à travers les représentants des pays membres (les délégués) dans les diverses commissions). Par la suite (les délégués), présentent un rapport verbal et écrit à la plénière de l'AG. Donc, ça se fait en plusieurs groupes.

14. Question : Le SG de l'OACI ne doit-il pas témoigner devant les commissions ?

Non. Le SG approuve et dépose le rapport des activités devant les Commissions. Celles-ci examinent le tout et puis à la plénière, le SG est présent et puis il a le droit de parole pour expliquer, clarifier, répondre aux questions si nécessaire et apporter plus d'information. L'AG est souveraine, elle peut décider à la suite des discussions d'imposer une certaine pratique à l'Organisation par conséquent au premier fonctionnaire de l'Organisation qui est le SG.

15. Existe-t-il des sanctions quelconques basées sur les performances?

Oui. Mais je parlerai d'abord des bonifications parce que l'OACI tous les ans, pour un pourcentage limité du staff, c'est-à-dire 3 % de l'ensemble de son personnel, donne ce qu'on nous appelons un "Merit agreement", ou une somme forfaitaire, échelon additionnel, des primes de groupe et des certificats de mérite (d'efficacité) qui est une forme de reconnaissance puisqu'il y a pas assez d'argent pour tout le monde.

Quand un employé a plusieurs années de service, on lui donne un insigne de 8 ans, 10 ans, 12 ans, voire même 25 ans, selon la personne. L'OACI est l'unique organisation des Nations unies qui offre encore des contrats permanents. Quand les gens entrent ici ils font carrière en général. Puis à trois ans de la retraite, pour les personnes ayant 27 ans de carrière et plus, il y a une bonification afin d'améliorer leur retraite. Donc, s'ils sont P-4, ils deviennent P-5 et s'ils sont G-3, ils deviennent G-4.

Du point de vu sanction, oui il y a une période probatoire quand vous êtes recruté. Pour le personnel de soutien six mois et à l'issue des six mois, le Secrétaire général décide de terminer ou

pas votre contrat sans préavis et sans autre forme de procès. Un an de période d'essai pour les professionnels. Et tous les ans à l'issue de l'évaluation.

16. Clarification de l'interlocuteur quant à un aspect d'une question oublié :

Dans la troisième partie de l'évaluation, en plus de la note globale, c'est qu'il y a des sections à cocher. Par exemple, si vous avez droit à un échelon, parce qu'un échelon est octroyé tous les ans. Si le superviseur estime que vous avez fait du bon travail, il le recommande également, ou il recommande le renouvellement de votre contrat, informe l'administration si la période probatoire peut être considérée comme un succès ou non.

Donc, les sanctions sont le blocage à l'obtention d'un échelon, parce que le travail n'a pas été satisfaisant. Ce sont les sanctions qui se rapportent à la performance, si vous voulez. Il y a bien sûr d'autres sanctions pour d'autres raisons dont je ne parlerai pas ici, comme en cas de fraude. Le règlement du personnel est très clair là-dessus : il y a plusieurs types de sanctions. De la suspension avec salaire, sans salaire durant l'enquête. Il y a aussi le renvoi pur et simple que le SG applique.

17. Quelle serait la combinaison de types d'imputabilité idéale?

Dépendant des niveaux dont on parle, tous ces aspects se retrouvent à l'OACI. Admettons l'imputabilité politique le SG en a vis-à-vis du Conseil et des États membres. Le Conseil aussi en a vis-à-vis de l'AG. Si vous parlez d'imputabilité professionnelle, elle s'applique littéralement à tous les employés à tous les niveaux. Je pense qu'il n'y a pas de type d'imputabilité idéale puisque les quatre sont présentes dans l'organisation.

Entrevue 2

Entrevue réalisée avec un(e) Chargé(e) d'Administration, à l'Organisation des Nations pour le développement industriel.

1. What does accountability mean for you?

Accountability is the responsibility warranted to specific managers within the organization to carry out certain tasks, that is in case they don't work out, they are held fully responsible and accountable for them. It is important to extend accountability to staff, as not only does it create a sense of responsibility towards a certain job, but it also works as an indirect motivation, to carry out a certain job. It is also important to identify the accountability factors, which would be the basis for a good performance indicator of the staff member.

2. Is there a formal system of appreciation of the performances of the staff? If so, how does it work?

Yes, there is a system established by the Human Resources Management Services, called Merit Award/Merit Promotion Programmes. The system works in that an official request is sent to all project managers throughout the organization, to identify those staff that would merit such an award or promotion. Once recommendations are received, within a given deadline, a committee established by the Director-General, screens these recommendations and evaluates them against certain criteria – such as length of service; special initiatives; duties carried out beyond the established job description, and previous performance appraisal reports of each candidate. Once the Awards committee approves the recommendations (after thorough scrutiny of each case), a report is presented to the Director-General, who in turn would finally endorse these recommendations and approve the awards/promotions.

2. Do you have any objectives to be reached at the beginning of your mandate? If so, given by whom and based on what?

A results-based management scheme has been recently implemented within UNIDO, whereby supervisors meet with each individual subordinates and discuss the job performance, identifying certain objectives, giving to each a time frame for completion. A work plan is also drawn up on a yearly basis, identifying specific tasks with given targets for each unit or service within the organization. Meetings are then held on a quarterly basis to monitor the tasks and address milestones.

3. Are there differences between the objectives of the Member States (political) and the management objectives (to provide a good service to other organizations, partners and the populations in general)?

The management objectives are usually laid down in a document and presented to Member States – these documents or a report rather is called “short and medium term objectives of the organization” The document/report is presented at one of the sessions held with Member States, either the Programme and Budget Committee (which meets once a year) or the Industrial Development Board (again meets once a year). Approval of these is usually done by Member States during the General Conference of the Organization, held every second year (usually in December).

4. Does personal or professional ethics intervene in decision-making, especially in situations, that get out of the usual framework?

Definitely. However, special care should be given to specific staff rules and regulations as well as financial rules and regulations together with a code of ethics that is usually given to staff as they enter into contract with UNIDO. It is incumbent upon each staff member to follow certain rules when deciding on a situation that is out of the usual framework.

5. Which are the internal authorities (administrative courts and ombudsman for example) charged to control and evaluate the organization and outputs of the staff?

There are two bodies, an external body called External Auditors (who are selected by Member States during the Industrial Development Board, and approved at the General conference by the same Member States) who evaluate the budget and certain selected projects based on their criteria of risk assessment. The other body is an internal audit Office, under the auspices of the Comptroller General, who carries out inspections, audits and investigations on various activities within the organization. Financial Rules specify the role of the Internal Audit functions in this regard.

6. Which are the external (lobby, media for example) and internal authorities charged to observe the wellness of the accountability and transparency mechanism?

See answer above... there is nothing else.

7. Is there an institutional (Committee or Board) procedure or mechanism to confront staff members with the decision they have taken? If yes how does it function?

Based on internal or external reviews, carried out by either the Internal Auditors or the External Auditors, those cases are brought to the attention of the Human Resource Development Branch, who then confront the staff members and together with the Legal Office, decide on the best course of action. When action is taken against a staff member, the latter may appeal to an established Committee (appeals committee) through written form. The committee would review the case and present its recommendations to an established Appeals Board. The Board will then review the recommendations and present their final assessment to the Director-General who then will give his final decision. If the staff member is not happy with the final decision, the staff member may appeal to the ILO – Tribunal, with his case and request their assessment of it.

8. Are there sanctions based on the performances?

The Staff Member is usually given verbal and written reminders on the lack of performance. If the performance is still unsatisfactory, a letter of reprimand is sent to the staff member, which is reflected in his personnel file, and the comments are also reflected in the performance appraisal system. A yearly step increment is usually granted to staff, and if the staff member's performance is not good, this step increment could be denied and the staff member does not get it. Upon continuation of bad performance, the staff member's contract is not extended.

9. Is there a project aiming for the improvement and strengthening of the accountability of staff members?

There is no specific project per se, but there are continuous reminders and administrative instructions issued to staff to remind them of their responsibilities and duties.

10. According to you, under which type of accountability (professional, political, hierarchical or legal) do you work?

Hierarchical accountability: Periodic evaluation of the services

Professional accountability:

- Great autonomy (decision-making on internal and good standards practical and on ethics) based on the expertise and knowledge
- Internal audit
- Questions of performance related to the personal appreciations of the person and the standards

11. Which would be, according to you, the best combination or the ideal type of accountability for the Organization?

As stated above in addition the Legal accountability: Question of performances related to conformity with the laws

12. Does the internal or external environment influence the type (professional, political, hierarchical and legal) of accountability under which you work?

It does to a certain extent, however, with certain measures in place, such as a good performance appraisal system, setting out of objectives in time and monitoring these, as well as respecting the accountability given to staff, I believe that one can bypass external and internal influences to a large extent.

Entrevue 3

Entrevue réalisée avec un(e) expert(e) associé(e) à l'Organisation des Nations unies, département des affaires économiques et sociales.

1. What does accountability means for you?

Accountability for me means taking ownership of all responsibilities and honoring commitments; operating in compliance with organizational regulations and rules and taking personal responsibility for shortcoming (mine and those of my group) where applicable.

2. Is there a formal system of appreciation of the performances of the staff? If so, how does it work?

Yes, we have a system called E-PAS which allows our supervisor to evaluate our performances and allows also to indicate the goals we want to achieve and whether or not we believe we have achieved them. There is a mid term and end of the year appraisal.

3. Do you have any objectives to be reached at the beginning of your mandate? If so, given by whom and based on what?

We discuss with our supervisor at the beginning of the contract and the goals that are set are agreeable to both of us.

4. Are there differences between the objectives of the Member States (political) and the management objectives (to provide a good service to other organizations, partners and the populations in general)?

I believe there are and should be objectives of the Member States. There are definitely management objectives and this was clear in the SG's report of 1997 « renewing the UN » and in his 2002 report « strengthening the UN, an agenda for further change ».

5. Does personal or professional ethics intervene in decision-making, especially in situations, that gets out of the usual framework?

I believe that both personal and professional ethics intervene in decision-making, however I am not in a decision making position to provide further details.

6. Which are the internal authorities (administrative courts and ombudsman for example) charged to control and evaluate the organization and outputs of the staff?

There is the office of the ombudsmen and other groups that are willing to and do evaluate the organization and the outputs of staff.

7. Which are the external (lobby, media for example) and internal authorities charged to observe the wellness of the accountability and transparency mechanism?

I am not very familiar with this mechanism but it exists.

8. Is there an institutional (Committee or Board) procedure or mechanism to confront staff members with the decision they have taken? If yes how does it function?

There are both Committees and Boards that confront staff members with the decision they have taken, however I am not familiar with its work.

9. Are there sanctions based on the performances?

Yes there are.

10. Is there a project aiming for the improvement and strengthening of the accountability of staff members?

Yes there is, since, accountability is a core UN competence (i.e a behaviour that is considered essential for staff of the organization regardless of their function or level.)

11. According to you, under which type of accountability (professional, political, hierarchical or legal) do you work?

Professional and hierarchical.

12. Which would be, according to you, the best combination or the ideal type of accountability for the Organization?

Legal, professional, and hierarchical.

13. Does the internal or external environment influence the type (professional, political, hierarchical and legal) of accountability under which you work?

Not directly.

Entrevue 4

Entrevue réalisée avec un(e), Experte associé(e), à l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

1. Que signifie être imputable pour vous?

C'est lié à tout ce qui est juridique. Ça fait référence à la notion de responsabilité.

2. Existe-t-il un système formel d'appréciation du rendement du personnel? Si oui, comment fonctionne-t-il?

Oui, il existe un système d'évaluation et un système d'auto-évaluation mais pas vraiment lié au rendement.

3. Est-ce que des objectifs à atteindre vous sont signifiés? Si oui, par qui et basé sur quoi?

Ils sont plus liés aux objectifs généraux de l'organisation qui est la sécurité de l'aviation civile dans le monde. C'est également aider les pays en développement à se mettre au niveau des normes internationales.

4. Existe-t-il un écart entre les objectifs des États membres (politiques) et les objectifs managériaux (rendre un bon service aux organisations et aux populations)?

Non. Ils sont étroitement liés donc il n'y a pas d'écart.

5. L'éthique personnelle ou professionnelle rentre-t-elle en compte lors de prise de décisions qui sortent hors du cadre habituel?

Oui. Nous ne sommes pas des machines, en plus chaque décision contient une part de subjectivité. Surtout lorsqu'on prend des décisions et que les conséquences ne sont pas prévisibles.

6. Quelles sont les instances internes (tribunaux administratifs et ombudsman) chargées de contrôler et évaluer le rendement du personnel et de l'organisation?

Il n'y a pas d'instance d'évaluation. Mais concernant les finances et le budget il y a un Vérificateur et un contrôleur chargés de faire des évaluations et des contrôles internes et externes.

7. Quelles sont les instances externes (groupe d'intérêts, médias) et internes chargées de rendre compte et faire preuve de transparence?

Nous avons des audits et des sociétés chargées de faire la preuve ou non de notre transparence.

